

BREVE HISTORIA DEL REPARTO DE TIERRAS EN BOLIVIA



**De la titulación colonial a la Reconducción Comunitaria
de la Reforma Agraria: certezas y proyecciones**

Julio, 2008

PRODUCCIÓN GENERAL

Instituto Nacional de Reforma Agraria, INRA
Junín N° 745 esq. Indaburo - Telf./Fax: 2129136 - La Paz

APOYO INSTITUCIONAL

Embajada Real de los Países Bajos

PRODUCCIÓN EDITORIAL

Centro de Estudios Transdisciplinarios - CEDESTRA
E-mail: cedestr@gmail.com – Cochabamba

DERECHOS REGISTRADOS

Instituto Nacional de Reforma Agraria - INRA
Depósito Legal: 2-1-1681-08

DIBUJOS PORTADA E INTERIORES

Mario Vargas Cuellar

FOTOS:

Archivo INRA y Editorial Andinacom

DISEÑO E IMPRESIÓN:

Editorial Gráfica Andina
Teléf. 4584000 - Cochabamba

Julio de 2008
La Paz, Bolivia

A MANERA DE PRESENTACIÓN

Había transcurrido ya la primera mitad del siglo XX para que recién entrara en vigencia un concepto que hoy parece elemental pero que, aún así, no se aplica del todo: La tierra es de quien la trabaja.

Con sus pututus y los viejos fusiles mausers que habían traído del Chaco, quechuas y aymaras de Bolivia consolidaron, el 2 de agosto de 1953, su derecho propietario sobre las tierras de sus antepasados.

Cincuenta y cinco años después el problema de la tierra sigue, como puñal, clavado en el centro del debate nacional. Y es que en este tema, como en otros, el Estado fue lento como tortuga, mientras, expeditivos, los amigos de los poderosos y los parientes de los gobernantes recibieron centenares de miles de hectáreas.

La Ley INRA, aprobada en 1996, abre el camino para el saneamiento de la tierra bajo el concepto de que esta debe cumplir una función económico social. Es decir que quien reclama ser propietario de la tierra debe justificar que está haciendo un uso de ella.

Esa ley fue perfeccionada en el gobierno del presidente Evo Morales para agilizar los trámites y evitar que los grandes terratenientes sigan recurriendo a triquiñuelas para que el saneamiento no se realice.

Este libro cuenta la historia de cómo se repartió la tierra y entre quiénes desde la colonia hasta nuestros días y de las políticas estatales sobre este recurso natural.

Son datos comprobables, fríos y duros, pero que bien leídos muestran los avances alcanzados en cantidad de títulos otorgados y hectáreas saneadas. Sin embargo, detrás de las cifras están centenares de trabajadores del INRA en todo el país y millones de campesinos e indígenas que luchan hoy por una Bolivia sin latifundios improductivos y donde todo el que quiera una parcela para trabajar tenga derecho a ella.

Lic. Juan Carlos Rojas Calizaya
DIRECTOR NACIONAL a.i. DEL INRA

EL PROBLEMA DE LA PROPIEDAD Y LA TENENCIA DE TIERRAS

El problema de la propiedad y la tenencia de tierras ha sido una constante en la historia de Bolivia, tanto así, que la compleja estructura social boliviana y la del propio poder político y económico en el país dependen en gran medida del tratamiento que se le otorgue.

A continuación, veremos qué es lo que se dispuso al respecto en algunos de los momentos más sensibles de esa historia.

La propiedad comunal

En 1825, al nacimiento de la República, la estructura de propiedad agraria era casi la misma que las comunidades indígenas precolombinas observaron desde tiempos inmemoriales. Anualmente se entregaban lotes de tierra a las familias de la comunidad para que éstas las trabajen y se beneficien con sus frutos.

Si la mano de obra de la familia no alcanzaba para cubrir las necesidades de trabajo de la tierra, ésta se conseguía mediante algunos sistemas productivos de carácter comunitario tales como el ayni, la minka, el motirö... que sobreviven hasta hoy.

Este sistema de organización agraria presentaba tres rasgos esenciales en su conformación:

- Reconocía el origen de la comunidad indígena, enraizado en el más remoto pasado prehispánico o colonial.
- Reconocía la propiedad colectiva e inalienable de la tierra, aún así ésta se encontrara parcelada, pues se entendía que en última instancia la propiedad corresponde a la comunidad.
- Reconocía su sistema organizativo y político porque reunía, tanto la tradición prehispánica como colonial.

Considerados estos criterios, las grandes extensiones de tierra y territorio en las que habitaban las comunidades indígenas, fueron reconocidas y respetadas tal cual, antes y durante la Colonia Española.

Para que ello suceda, ayllus y colectivos semejantes en otras regiones tuvieron que hacer varios trámites y pasar por varias titulaciones, desde las realizadas por el Virrey Toledo hasta las Revisitas del siglo XIX.

RÉGIMEN LEGAL DE LA PROPIEDAD COMUNAL

El régimen legal de la propiedad comunal fue establecido el siglo XVI quedando en ese marco hasta principios del siglo XIX. Por Cédulas Reales del 1 de Noviembre de 1591, el monarca español, Felipe II, reconoció el derecho de las comunidades indígenas a disfrutar de sus tierras, concesión que se acompañaba de relaciones importantes, tales como:

- el derecho eminente de la Corona sobre las tierras colectivas, siendo los pueblos indígenas simples usufructuarios de bienes cuya propiedad quedaba en manos del Estado
- la preeminencia de los pueblos españoles cuyas necesidades tenían que ser satisfechas con prioridad a las de las comunidades indígenas. (Demelas: 1999).

Esta suerte de coexistencia entre comunidades indígenas originarias y haciendas, sería cuestionada años más tarde por la Constitución de la República de Bolivia, por cuanto, a principios de la independencia, estaban bien establecidos tanto el principio de la propiedad eminente del Estado sobre las tierras colectivas así como el uso inmemorial de los miembros de comunidades, y eso a cambio no solamente del tributo sino también de servicios adicionales al Estado.

En Bolivia, la supervivencia de las comunidades indígenas entra en cuestión en el momento en que los nuevos gobernantes instrumentan políticas para facilitar la expansión de la hacienda y, aún así, sólo parcialmente, desde la segunda mitad del siglo XIX. (Langer y Jackson: 1990).

En este marco se inscribe una abierta contradicción entre los postulados

liberales y las necesidades económicas del Estado boliviano, por cuanto la Corona había vinculado estrechamente tributo y comunidad (Sánchez A.: 1978).

Uno de los esfuerzos iniciales del naciente Estado boliviano estuvo orientado a quebrar los obstáculos institucionales que impedían la libre circulación de hombres y bienes, por cuanto la responsabilidad ante el fisco recaía en la comunidad, aunque el monto de la tasa era personal.

Por lo mismo, el mantenimiento de formas corporativas de propiedad de la tierra era una situación que debía ser cancelada.

Irene Hernández y Diego Pacheco D.
La Ley INRA en el espejo de la historia (2000).

El sistema de hacienda

El sistema de hacienda fue introducido por los españoles mediante extensiones de tierra que la Corona Española concedía a los conquistadores, población incluida, en las regiones de Cochabamba, Tarija, Chuquisaca y otras, constituyendo así un régimen de apropiación personal que empezó a coexistir con el otro de la propiedad comunal.

A los indios de hacienda se los llamaba colonos y cada colono trabajaba gratuitamente 4 días a la semana para los propietarios a cambio de una parcela de 200 metros cuadrados para provecho propio.

A contraprestación de los frutos que esa parcela le proporciona al colono, éste y quienes componían su familia, debían cumplir además con un considerable número de obligaciones en provecho exclusivo del patrón o de las autoridades militares, civiles y de la iglesia, labores por las que no recibían pago alguno.

Como si ello fuera poco, el sistema establecía una contribución indígena que a manera de impuesto, una vez aplicada, permitió en gran medida la supervivencia del Estado y de los gobiernos de turno.

Exvinculación y despojo legal de las tierras comunitarias

Por lo visto, en los primeros años de la República, desde 1825, aún coexistían las comunidades indígenas y las haciendas. Y lo que en el fondo se disputaba era la permanencia de las comunidades o su absorción por parte de las haciendas.

En este contexto, el primer presidente de la nueva república, el venezolano Simón Bolívar, no sólo había definido su posición sino que desde un principio pudo encaminarla. "Los proyectos bolivarianos estuvieron dirigidos a la anulación de un pacto de más de tres siglos con las comunidades indígenas y a la destrucción de las estructuras colectivas, con el ánimo de constituir una sociedad señorial comparable a ciertas sociedades de Europa central, considerándose a los indígenas como a una población marginada que se debía integrar en la nación dándoles parcelas individuales" (Demelas: 1999).

La propiedad de la tierra, el acaparamiento y la mercantilización de la misma, constituían, tal como sucedía en otros países, principales intereses de la oligarquía liberal gobernante y de quienes la apuntalaban.

Uno de los potenciales beneficiarios de la venta de tierras comunales, don Juan Vicente Dorado argumentaba así, en 1864, las ventajas de la exvinculación (Rodríguez: 1978):

"Arrancar estos terrenos de mano del indígena ignorante o atrasado, sin medios, capacidad o voluntad para cultivarlos y pasarlos a la emprendedora, activa e inteligente raza blanca, ávida de propiedades, es efectivamente la conversión más saludable en el orden social y económico de Bolivia... Hemos considerado que conservar al indígena de una manera inalterable en la posesión de los terrenos, es perpetuarlo en la eterna ignorancia y atraso en que quiere mantenerse, prefiriendo el aislamiento en que vive, a tomar parte en nuestras agitaciones políticas...La libertad concedida a éste de vender sus terrenos es una medida altamente económica..."

Exvincular la tierra de las manos muertas del indígena, es volverla a su condición útil, productora y benéfica para la humanidad entera; arrancarla

del poder del indígena es convertir a éste de propietario pobre y miserable en colono rico y acomodado, porque continuando apegado a la tierra que enajenó como propietario la cultivará como arrendero del nuevo dueño, que siempre necesitará de él..." (CENSED: 1985).

El proceso de exvinculación

La exvinculación empezó a partir de una Resolución del 29 de Agosto de 1825, a través de la cual, Simón Bolívar determinaba "la repartición de las tierras de comunidad entre todos los indígenas", quienes quedarían como dueños de ellas, "asignándose más tierra al casado que al que no lo sea..." y puedan, cuando así lo dispongan, "vender o enajenarlas". (Decretos de Bolívar, abril, 1826).

El proceso de exvinculación se intensifica en 1866, cuando el presidente Mariano Melgarejo declara "propietarios con dominio pleno" a los indígenas que poseían terrenos. Para ello tenían que "obtener del gobierno el título de su propiedad, previo pago de un monto no menor de los 20 pesos ni mayor de los 100 según la extensión y calidad del terreno que poseían".

El indígena que dentro del término de 60 días, después de notificado, no obtenía el título respectivo, era "privado del beneficio" y el terreno se enajenaba "en subasta pública previa tasación" (Decreto Supremo, marzo de 1866).

Asesino colosal y reaccionario, Melgarejo, "obra sucia y fantasmal y titánica de las fuerzas de la noche, el que, fandangos macabros y fusilamientos, hizo la más brutal de las brutales dictaduras del continente y, despojando a tiros las tierras de las comunidades indígenas, sentó las bases del moderno latifundismo boliviano repartiéndolas entre sus áulicos, pendolistas, juglares y bufones", deplora el escritor boliviano René Zavaleta Mercado (1990:37)

Pocos años después, el 5 de octubre de 1874, el gobierno de Tomás Frías promulga la Ley de la Exvinculación de Tierras de Comunidad, que consolida el espíritu de las anteriores desconociendo de manera explícita la existencia jurídica de las comunidades indígenas, ayllus y semejantes, prohibiendo,

además, la parcelación individualizada de las tierras comunales:

- Ninguna persona o reunión de individuos podía “tomar el nombre de comunidad o ayllu, ni apersonarse en representación de éstas ante ninguna autoridad”;
- Los títulos de propiedad expedidos a favor de los indígenas originarios se declararon perfectos y conferían el “pleno dominio cuando hubiese transcurrido el término de 100 días desde la publicación de esta ley”;
- Las tierras que no se hallaban poseídas por los indígenas se declaran sobrantes y pertenecientes al Estado; y,
- Ningún funcionario público podía comprar terrenos de origen ni recibirlos en usufructo o conducción en el distrito donde ejercían sus funciones, bajo pena de prevaricato (Ley de la Exvinculación, 1874).

Además, la norma establecía la reforma al sistema tributario vigente hasta entonces, con el objeto de “aplicar un impuesto universal a la propiedad en sustitución de la contribución o tributo indígena” que, tal como lo habíamos mencionado, sustentaba un porcentaje considerable (casi el 38%), del frágil presupuesto del gobierno central.

Historia de los Movimientos Campesinos en Bolivia CENSED: 1985

La formación del latifundio

La aplicación de esa legislación liberal permitió un acelerado y prolongado proceso de expansión latifundista, que se desarrolló desde entonces con diversos grados de intensidad a lo largo y ancho del país.

En el período transcurrido entre 1866 y 1869, se subastaron 216 comunidades en el departamento de Mejillones (provincias Omasuyos, Pacajes e Ingavi, Sica Sica y Muñecas); 109 en La Paz (Yungas, La Unión, Larecaja, Caupolicán y Cercado); 15 en Tapacarí (Cochabamba); 12 en Yamparaez (Chuquisaca); 3 en Oruro y 1 en Potosí. (Sánchez Albornoz: 1978). En el departamento de Chuquisaca se habían reconocido ventas de 82 tierras sobrantes entre 1866 y 1870, la mayor parte, concentradas en la provincia Yamparáez. (Demelas: 1999).

Años más tarde, la Ley del 1 de octubre de 1880, establece que “los indígenas que poseen tierra sean originarios, forasteros agregados o con cualquier otra denominación, tendrán el derecho de propiedad absoluta en sus respectivas posesiones, bajo los linderos y mojones conocidos actualmente con lo cual se abre y facilita el camino para la consolidación del latifundio, sobre todo en la región oriental del país, sin que ello implicara la cancelación definitiva de la comunidad campesina como institución social y cultural” (Bonilla: 1978).

A medida que esa Ley era implantada, se consolidaba la abolición legal de las comunidades y la paulatina incorporación de las tierras indígenas al mercado libre de tierras.

En el fondo, serios “antagonismos de clase se expresan en la doble naturaleza de las relaciones de dominación que pesaban sobre la gran masa de trabajadores rurales: explotados como productores pero al mismo tiempo oprimidos colonialmente como sociedad y como cultura” (Rivera: 1984).

Las Revisitas

Para aplicar la Ley allí donde existían tierras de origen, se efectuaron las llamadas “Revisitas”, por medio de Comisiones, Mesas o Juntas Revisadoras, conformadas por un Revisor, el Sub Prefecto, un Secretario, un Perito Agrimensor y el Párroco (aunque éste y el sub Prefecto fueron, cinco años después, retirados de las mismas).

Concluida la Revisita en cada provincia, ésta se elevaba a conocimiento del gobierno para su aprobación. Los reclamos podían interponerse en el plazo de 60 días y eran resueltos por el gobierno (Ley, octubre 1874), intervención que luego, por Ley de 1890 ya no se consideró como requisito indispensable.

Los títulos eran expedidos a medida que se anotaban en la matrícula, en tanto que los documentos originales se protocolizaban y, concluida la Revisita, se archivaban en la Notaría de Hacienda (ahora Notaría de Gobierno). Los títulos de propiedad contenían el nombre y apellido del propietario, la designación de los terrenos, sus linderos, valor calculado y la cuota del impuesto. También se hacía mención de los pastizales, abrevaderos y bosques, cuyo uso común hubiera sido declarado (Decreto Diciembre 1874, cit. por Hernáiz y Pacheco, 2000).

Según Ramiro Barrenechea (2000), “las revisitas acabaron por modificar

drásticamente la tenencia de la tierra. Si en el siglo XIX, todavía la comunidad era la principal forma de propiedad agraria, durante la primera mitad del siglo XX ésta se reduce hasta una tercera parte de lo que al fundarse la República significaba... En efecto, cuando Bolivia se constituía en 1825, se encontraban registradas 11.000 comunidades; en 1953, cuando se produce la Reforma Agraria sólo quedaban 3.783”.

“Al no haberse desarrollado un aparato productivo industrial, no pudo aplicarse, tampoco, la sustitución de importaciones y el país quedó inerme a merced de las potencias que determinaban el precio del estaño, al no poseer Bolivia ni siquiera fundiciones que permitieran incorporar algún valor agregado y negociar más fluidamente con estaño metálico. Los hacendados buscaron que la crisis se descargara en las espaldas de los “indígenas” comunarios, colonos o piqueros. Aumentaron las gabelas y exigencias contra éstos y se hizo más patente el despojo de tierras por una parte y la abolición legal de las comunidades, por otra, representa Barrenechea.

En muchos casos los fraudes y violencias se realizaban en complicidad con las Mesas Revisoras que, como acabamos de ver, estaban facultadas por ley para disponer la venta de una comunidad.

“El título de Revisor se convirtió en símbolo de usurpación. No se trataba de una usurpación descarada y violenta como en la tenebrosa época de Melgarejo. Esta era una usurpación protegida por leyes, decretos, resoluciones que se fueron dictando durante quince años. Ese fue el tiempo que duró la refeudalización del país. Así se originaron extensos latifundios, en los que el indio fue reducido a servidumbre sin perder la esperanza de reivindicar lo que considera hasta ahora como herencia de sus antepasados”. (CENSE: 1986)

La resistencia indígena

Varios autores coinciden en que, por lo general, las comunidades eran consideradas como un obstáculo al liberalismo, al progreso, al desarrollo del mercado de la tierra y de la mano de obra, aunque no dejaban de ocupar la atención de la sociedad criolla.

La mayoría de los que intentaron hacerlas desaparecer se enfrentaron a un

proceso de resistencia que a medida que avanzaba, adquiría mayor consistencia y se valía de todos los recursos posibles, desde peticiones, protestas, huelgas y procesos judiciales, hasta revueltas, sublevaciones y participación en guerras civiles.

Es el caso del cacique aymara Pablo Zárate Willca, cuyo aporte al proceso de resistencia es interpretado por J. Fernández, autor del sitio Willca.net, de la siguiente manera:

Para la denominada guerra federal, en 1898, José Manuel Pando hizo esta promesa formal: “... Willka -le dijo- te doy el grado de Coronel; levanta al indio; destruye al blanco del Sud, (al blanco alonsista, por el entonces presidente conservador Severo Fernández Alonso). Cuando derrotemos al Ejército Constitucional (leal a Fernández Alonso y acantonado en Sucre), yo seré Presidente y tú serás el Segundo Presidente de Bolivia. Y devolveremos la tierra al indio; la tierra que le ha arrebatado el Gral. Melgarejo”.

Las tres condiciones planteadas por Willca para entrar en la contienda fueron la liberación de los colonos, la participación de los quechuas y de los aymaras en el gobierno y la devolución de las tierras comunales.

En esa época, donde la soldadesca realizaba constantes matanzas y los criollos, junto a inmigrantes etnicidas, usurpan y saquean las tierras comunitarias Aymaras, Quechuas y Guaranis, el ex-centro realista y racista de Chuquisaca demanda el control de las riquezas mineras, basada en su “aristocracia” genética (conservadores). Frente a ellos se pone la Bolivia “exportadora” que propone el pretexto federal autonomista de los barones del estaño en La Paz y Oruro (liberales).

Pablo Zárate recibe la propuesta de José Manuel Pando mediante la esposa de éste, Carmen Guarachi, oriunda de Sica Sica y enlace de los liberales con el poderoso y creciente movimiento comunero aymara. Esta intermediaria hace la ofrenda de coca a la Pachamama y convence a Omasuyos, Pacajes, Sica Sica e Iquisivi para iniciar el hostigamiento a los q’aras alonsistas.

El temible Willka, como lo bautiza el historiador Ramiro Condarco, organiza y dirige, entonces, al Ejército Aymara, que fue un conjunto de pequeñas unidades con poderosas masas humanas que plantearon el autogobierno

Quechua Aymara con amautas guerreros como Juan Lero, Feliciano Mamani, Asencio Fuentes y Manuel Flores que, manteniéndose consecuentes al planteamiento originario de Tupac Katari (primer originario que se alzó contra Madrid y planteó un cerco a La Paz en 1781) organizan el gobierno indio en medio de las marchas y el acoso al ejército regular, mediante una incesante lucha de guerra de guerrillas dirigida por mallkus que ganaron mucha experiencia en el enfrentamiento contra las tropas conservadoras. Entre otros figuran Alonso Luciano Willka, Cruz Mamani (llamado 2do. Willka) y Lorenzo Ramírez.

Las fuerzas originarias, armadas con palos, q'urawas y piedras, marchan detrás de la wiph'ala, avanzan sin apoyo de los federalistas de La Paz, enfrentando a los bien armados opresores que pusieron nombre al río Chunchullmayo (río de tripas), de Huayllas, por los restos de los descuartizados combatientes.

Ahí llega El Willka, a la cabeza de 2.000 kataris y se enfrenta en Vila Vila a los cañones tutelares de la nata sucrense, con la táctica de no huir, sino de correr hacia el enemigo dejando atrás las explosiones, logrando de esta forma una brillante avance militar.

El manifiesto de Zárate Willka, conocido como "La proclama de Caracollo" que es un ideario autóctono, plantea:

- "... deseamos hallar la regeneración de ...Bolivia."
- "los indígenas, los blancos, nos levantaremos a defender nuestra República de Bolivia que quieren apoderarse ... vendiéndonos a los chilenos"
- "...deben respetar los blancos o vecinos a los indígenas, porque somos de una misma sangre e hijos de Bolivia, deben quererse como hermanos con los indios... hago prevención a los blancos... para que guarden el respeto con los indígenas..."

Esta propuesta aymara, fruto de un profundo y genuino nacionalismo que buscaba una patria basada en la tolerancia y la equidad, no se detuvo sino hasta lograr la victoria final en Paria, el 10 de abril de 1899.

Willka que es fuerza, esplendor, energía solar y humana, impulsa la

fundación en Peñas del Gobierno Comunal (federado) que nombra al Jatun Runa, Juan Lero, como presidente. El levantamiento aymara tenía por objetivo, por lo menos así se conoce en el "primer gobierno indígena de Peñas", lo siguiente:

- Constitución de un gobierno indígena
- Restitución de tierras a sus dueños originarios
- Guerra contra las corruptas minorías dominantes

Posteriormente, Willka entra a Oruro con 50.000 Quechuaymaras a los que encabeza demandando la devolución de tierras. Allí, es homenajeado, protegido y custodiado por el ejército federal que le corta toda forma de comunicación con las provincias. Luego él junto a 90 líderes comunales, son apresados, interrogados y torturados por sus "amigos".

El peligro que representó su presencia, quedó ahogado en la prisión bajo cargos de sedición de los que al final fue absuelto. Permaneció cuatro años en la cárcel de Oruro de donde salió por el amotinamiento del 10 de mayo de 1903, estando en la clandestinidad hasta el día en que fue ejecutado en la hondonada de Chu'llunk'iri, en 1905.

Con su asesinato queda marcada otra etapa en el aniquilamiento indígena, por brindar ayuda a la hegemonía blanca criolla "progresista" de entonces, inaugurando e instituyendo el régimen liberal que duró cuatro lustros. Todos los liberales asaltaron las "comunidades indígenas" que convirtieron en "sus" latifundios. No hubo diputado, subprefecto o corregidor liberal que no se haya adueñado de tierras "comunitarias" y de indios comunitarios. Terratenientes liberales y siervos indios aparecieron, como hongos después de la lluvia, con estos resultados: matanza de indios en La Paz, cesión de Antofagasta a Chile, regalo del Acre a Brasil, fraude electoral y caciquismo.

J. Fernández: Willka.net. s.f.

Las primeras sublevaciones en Colquencha, Tiwanacu y Huayco (1895) no estaban articuladas política ni militarmente, fueron más que nada levantamientos y sublevaciones espontáneas, pero marcaron el inicio de la convulsionada década de los '90 que epilogaría con la formidable sublevación

de Zárate Willca, durante la Revolución Federal entre 1888 y 1899.

Cabe hacer notar, sin embargo, que el 28 de Enero de 1881, la masacre en la localidad de Kuruyuki (Cuevo) de cientos de guaraníes que defendían sus tierras del asedio de terratenientes y ganaderos, tarea encargada por éstos al siempre listo ejército republicano, marca un hito fundamental en lo que hace a las sublevaciones indígenas en Bolivia puesto que evidencia el hecho de que la resistencia indígena al despojo de sus tierras no estuvo circunscrita al sector occidental del país.

Por su parte, el régimen de hacienda no demostraba que era una forma de propiedad que hacía posible un “modelo alternativo de producción”; tampoco daba muestras de que cumplía la función social-económica esperada; al contrario, se había constituido en un escenario más de la reproducción del poder regional y político.

A finales del siglo XIX, la información existente y confrontada por varios autores coincide en que “la superficie territorial de las haciendas se había duplicado, constituyendo la mitad de las tierras disponibles, mientras que, en el caso de las comunidades indígenas, se registra una disminución de la superficie territorial poseída en la misma proporción (25%), así como se consolidan como tierras de comunidad aquellas que fueron declaradas como propiedad del Estado (Hernáiz-Pacheco: 2000).

Política liberal de colonización

Bajo este mismo titular, Ramiro Barrenechea destaca que la “frontera agraria institucional” fue ampliada hacia las tierras del oriente y del norte del país, a través del Decreto Supremo promulgado el 8 de marzo de 1900, que establece un “Territorio Nacional de Colonias” con una extensión de 309.227 kilómetros cuadrados, en el norte amazónico del país.

“Por este medio se intentó planes para desarrollar la producción en esas tierras, otorgándolas a las empresas que explotaban goma y otros productos, con atribuciones para nombrar autoridades como Corregidores, Jefes de Tribu, Alcaldes de Campo, etc.”. Además de concesiones a empresarios bolivianos, fueron hechas también otras a empresas extranjeras “que pudieran realizar inversiones de capital fresco, en el marco de la libre competencia”.

Algunas de las principales concesiones que el autor mencionado identifica, fueron las siguientes:

- *Bolivian Syndicate*, empresa estadounidense, que recibió, por treinta años la concesión de 200.000 kilómetros cuadrados en los territorios del Acre mediante contrato suscrito el 11 de julio de 1901. Todo este territorio fue perdido por Bolivia y luego anexado al Brasil.
- *L'Africaine*, empresa belga que recibió la concesión de “4 lotes de tierras fiscales de cien leguas cuadradas cada uno (...) teniendo además la compañía el derecho a obtener 16 lotes más, de igual medida, a título de compraventa y a razón de cinco centavos la hectárea”. Hay que considerar que cada bloque de 4 lotes equivalía a un millón de hectáreas. El contrato fue aprobado por Ley del 13 de Diciembre de 1901.
- *Bolivian Company en Caupolicán y Larecaja*. En diciembre de 1901 se aprobó la Ley que homologaba el contrato con esta empresa que recibía en calidad de “derecho exclusivo de propiedad” la extensión de quince mil millas cuadradas (3.885.000 Has.), en las provincias Caupolicán y Larecaja de La Paz.
- *Compañía Exploradora de Bolivia en el Chapare*. En 1903, se le otorgó a esta compañía 100 leguas cuadradas (250.000 Has.) en el Chapare, Cochabamba.
- *Sindicato de Fomento del Oriente Boliviano*. Por leyes de 1905 y 1908, obtuvo el derecho de adquirir 12,5 millones de hectáreas, a 10 centavos la hectárea.
- *Nacional City Bank y Sélter Company of New York*. Por Ley del 27 de noviembre de 1906, podía “adquirir hasta mil leguas cuadradas de tierras de propiedad fiscal, en cualquier lugar de la República, al precio de diez centavos por hectárea”.
- *Saudt y Cia.*, de Berlín. Por Resolución Suprema se le adjudica “cuatrocientas leguas de terrenos apropiados a la agricultura y crianza de ganado en el Gran Chaco”.
- *Eastern Bolivia Railway Company*. Por Ley del 23 de septiembre de

- 1910 se le transfiere dos mil leguas cuadradas, por el “precio de diez centavos la hectárea de terrenos apropiados para la agricultura y la ganadería” en el Gran Chaco.
- *Patiño Mines & Enterprices*. En noviembre de 1911 se le adjudican doscientas leguas cuadradas (500.000) hectáreas) en la región de la influencia de los ríos Chapare, Mamoré e Isidoro “al precio de diez centavos por hectárea”.
 - *Horacio Ferrecio*. El 30 de noviembre de 1911, mediante Ley de la República se adjudica a este empresario “hasta cuatrocientas leguas de terrenos fiscales, junta o parcelas, en cualquier parte del territorio de la República donde se encuentren disponibles”.
 - *The Madeira Mamore Railway*. Mediante Ley del 4 de diciembre de 1911 “el Estado se obliga a vender a este empresa la extensión de mil quinientas leguas cuadradas, cuya ubicación se fijará de acuerdo con la empresa”.
 - *Bolivia Development and Colonizacion Company*. Por Ley del 30 de noviembre de 1911, se le concede el derecho de “adquirir mil leguas cuadradas de cinco kilómetros por legua de tierras baldías”.

Así, la estrategia liberal para ocupar tierras vacantes de los Territorios de las Colonias incorpora, según Barrenechea, “un nuevo tipo de propiedad agraria: la hacienda capitalista transnacional”.

Quina, goma y la nueva frontera

El último cuarto del siglo XIX, con la expansión colonial de las grandes potencias mundiales como Gran Bretaña, extiende la frontera agrícola extractiva e industrial planetaria hacia la India donde se producirá opio y heroína para abastecer los mercados europeos y obligar a los chinos (un enorme mercado) a consumirlos; hacia Borneo, Java, Indonesia, para producir copra; hacia el África, para explotar piedras preciosas, marfil, cueros, etc.; y hacia el Medio Oriente, para explotar petróleo en las riberas de los ríos Nilo, Tigris y Éufrates.

Así, la expansión colonial moviliza enormes masas humanas que deben enfrentar no solamente el calor tropical, sino las epidemias como la malaria y la fiebre amarilla, por lo que la quinina que las combate se convierte en artículo de primera necesidad. Conocida desde la Colonia como chinchona (en homenaje a la esposa del Virrey Chinchón que se curó de malaria con esta planta), en Bolivia mereció que el presidente (Adolfo) Ballivián (Kolh) creara el Banco de la Quina, de manera que se inicia una explotación extractiva en la que es el comercio rescatador-exportador y no la agricultura productiva la actividad principal.

El empresario alemán Otto Richter, asentado en Sorata (La Paz), rescataba entre 1870 y 1890, casi toda la quina de Mapiri y la exportaba a Europa. Sus principales compradores eran la Windemann Broicherg y Co. de Londres; la Debes Freres, de París y Eduard Ritcher, de Hamburgo. Pero no solamente este empresario realizaba tal comercio. Veamos el siguiente cuadro publicado en el libro Sorata, historia de una región, por un equipo de investigadores de la Carrera de Historia de la Universidad Mayor de San Andrés:

Rescate de la Quina en Sorata (1877-1882)		
Rescatador	Período	No. de plantas
Otto Richter	1877-1881	231.130 (48.85%)
Eugenio Luna	1879	46.000 (9.72%)
Jerónimo Silva	1879-1880	34.000 (7.18%)
Adalbert Violand	1879-1882	32.000 (6.76%)
Flia. Machicado	1878-1881	27.759 (5.86%)
Enrique Peña	1882	40.000 (8.45%)
Otros	1877-1882	62.300 (13.17%)
TOTAL		413.180 (100%)

Fuente: Jáuregui, Atristaín y otros. Cit, por Barrenechea: 2002

También la provincia Caupolicán, en La Paz, era exportadora de Quina, al igual que los departamentos de Santa Cruz, El Acre y luego Pando.

Por otra parte, la aparición del automóvil, con el siglo XX, exige grandes cantidades de goma elástica la misma que fue explotada en el norte

amazónico de Bolivia por alemanes, suizos y franceses como Kaiser, Ritz, Erland, Séller, Hecker, Demmer, Hilfiker, Elsner, Blattman, etc., todos ellos ligados a las empresas Suárez Hermanos, Briallard & Co., The Orton Rubber Co., de las que se independizaron muchos de ellos para fundar sus propios emporios.

Pero ninguno tuvo un capital como Cachuela Esperanza, donde estaban las casonas de la Familia Suárez, Villa Luta y Villa Judith, y donde se transportaba goma en tren eléctrico y funcionaban modernas oficinas de exportación. La cantidad de goma exportada y controlada por aduanas bolivianas, según Luis Peñaloza, fue la siguiente: en 1890, 294.000 kg.; en 1900, 3.496.240 kg.; y en 1915, 5.054.837 kg., pero como lo afirma el mismo autor se trata de una ínfima porción ya que casi toda la producción de goma del Acre sale de contrabando por los afluentes del caudaloso internacional Río Amazonas y figura en las estadísticas como goma brasileña.

Ramiro Barrenechea - Derecho Agrario: 2002

Los Sindicatos Agrarios

Con tanto entusiasmo y discreción habían sido aplicadas las leyes del despojo que, al promediar el Siglo XX, los hacendados, gamonales o patrones, además de dueños de vidas y de grandes feudos, tenían una marcada influencia política y hasta se ufanaban de gozar cierto prestigio social.

Durante unos 25 años el nuevo régimen agrario pudo enriquecer a los hacendados sin mayores sobresaltos. Sin embargo, ya en 1921, en Santiago de Machaca (La Paz) y en 1927 en Chayanta (Potosí) los indígenas se levantaron buscando inicialmente se les libere de los impuestos a los que estaban sometidos.

Este proceso fue interrumpido por la Guerra del Chaco, que enfrentó militarmente a Bolivia y Paraguay y en la que indígenas de todo el país participaron en defensa de la propiedad de nuestros recursos naturales. Luego de 3 años de guerra (1932-1935), los resultados fueron: 50.000 muertos, 25.000 prisioneros y 245.500 kilómetros cuadrados de territorio perdido, además de una economía nacional en ruinas.

“La Guerra devastó las comunidades obligadas a contribuir con reclutas,

alimentos y otros tributos como el 25% pro vialidad y el 20% pro defensa nacional. Pero también las haciendas fueron despobladas, afectando a los terratenientes. Los destacamentos encargados del reclutamiento fueron considerados como enemigos y tanto patrones como jilakatas instruían a colonos y comunarios esconderse y, en su caso, huir de ellos. Así se perdían soldados y agricultores. Para los sobrevivientes, se hizo patente la injusticia que pesaba sobre los aymaras, quechuas, guaraníes, etc., en la misma patria por la que derramaron su sangre”. (Barrenechea: 2002).

Al respecto, este autor destaca además que “los excombatientes retornaron a sus comunidades o a las haciendas como colonos, con dos evidencias. Primera: el poder estaba con quien tenía para sí las armas, en cuyo manejo ellos ya eran veteranos y en la conciencia de la realidad que ellos habían adquirido. Segunda, los hacendados eran menos aptos que ellos para una solución de fuerza y sólo faltaba igualarlos o superarlos en términos ideológicos”.

Tras tres años de combates en el Chaco Boreal, el armisticio fue firmado en junio de 1935 y el tratado de paz y límites fue establecido 3 años más tarde en Buenos Aires, con los auspicios de la desaparecida Liga de Naciones.

Es así que tras la Guerra del Chaco, en cuyos horrores parece constituirse la nación, tras más de un siglo de fundada la república, resurge el movimiento indígena demandando explícitamente a manera de “plan de lucha”, su derecho inalienable a organizarse en función de sus intereses, a su libertad política mediante la Ley del Sufragio Universal y a la tierra mediante la Ley de Reforma Agraria.

El proceso de sindicalización

En reconocimiento a sus habilidades, el conquistador Pedro Juárez de Vargas había recibido de la Corona Española un latifundio situado en el Valle de Cliza, en Cochabamba, propiedad que en 1715 fue donada por su hija al Monasterio de Santa Clara.

La hacienda de las monjas de Santa Clara era un latifundio de 1.700 hectáreas con más de 3.000 colonos, que desde 1930 había sido arrendado, para su administración hasta 1935, al cura Juan de Dios Gamboa.

Al volver de la Guerra del Chaco, los colonos de esta hacienda se encontraron con que aquél les había despojado de sus parcelas. Ese era el pago que recibían por su sacrificio y fue el motivo por el cual se levantaron rodeando la casa de hacienda en octubre de 1935, demandando a las monjas y al gobierno de José Luis Tejada Sorzano, la administración de la hacienda por parte de ellos mismos.

Meses después, en abril de 1936, en la comunidad de Ana Rancho situada en la misma hacienda, los colonos fundan el primer Sindicato Agrario e insisten en la administración directa del feudo, anunciando, además, que están en condiciones de pagar a las monjas 80.000 bolivianos anuales por su arriendo, con lo que se inicia el llamado "proceso de sindicalización agraria", proceso que es reforzado por un Decreto Ley que el presidente de entonces, coronel David Toro, promulga estableciendo la "sindicalización obligatoria" en un esfuerzo notable por contener el creciente descontento en ésa y otras regiones.

En ese marco y destacando el carácter "socialista militar" de su gobierno, Toro autoriza, mediante Resolución Suprema, la administración de una parte de la hacienda de Santa Clara (Huasacalle).

En la Hacienda Municipal de Vacas (Arani) se organiza, en diciembre de 1936, un sindicato agrario que también solicita la administración del feudo. Los colonos de otras haciendas, en otros departamentos, proceden de la misma manera.

El movimiento por lograr la sindicalización y el derecho a la tierra viene unido al surgimiento de "escuelas rurales", que recién fueron legalizadas por el Decreto Ley promulgado también en 1936 y que obligaba a los terratenientes a sostener estos establecimientos. Es a partir de ese Decreto que se fundan las escuelas de Cliza y Vacas (en Cochabamba) y Warisata (en La Paz).

En enero de 1937, Toro decreta que las municipalidades y entidades religiosas deben dar la administración de sus haciendas preferentemente a los colonos organizados en sindicatos.

Grandes propietarios de tierras como Lucio Zabalaga y Angel Jordán

impulsan, desde Cochabamba una sistemática y agresiva campaña de alcance nacional, contra el proceso de sindicalización. Producto de ella y del sabotaje por parte de los comerciantes que apoyaban a los hacendados, los colonos no podían obtener buenas semillas ni buenos precios en las ferias. Una comisión del Sindicato de Ana Rancho insiste al presidente German Busch (1938), sucesor de Toro, en la compra de la tierra que sus miembros habían trabajado a lo largo de sus vidas. Busch acepta las demandas campesinas pero fallece misteriosamente poco después.

El nuevo presidente Carlos Quintanilla firma por equivocación el Decreto que su predecesor había preparado y por cuyo conducto se obliga a vender las tierras de Santa Clara únicamente a los colonos. El sindicato Ana Rancho se fortalece, a tal punto que se despliega sobre la jurisdicción de Ucureña y, posteriormente, Cliza.

Los hacendados presionan a Quintanilla para que limite los alcances de su Decreto, logrando su objetivo. Los colonos expulsados de las tierras que otros terratenientes habían adquirido, protestan y radican un juicio contra un ministro del gabinete de Quintanilla y los hacendados.

Doce líderes son apresados y condenados a trabajos forzados en los caseríos de Chimoré. El sindicalismo es ilegalizado por el presidente Enrique Peñaranda que releva al depuesto Quintanilla. La contraofensiva de la oligarquía se hace más dura y el ejército republicano es protagonista de la Masacre de Catavi (21 de diciembre de 1942).

Como la situación no mejoraba, en 1939, los colonos deciden iniciar una serie de huelgas de brazos caídos. No levantan la cosecha, se resisten a roturar la tierra y echar la semilla, trabajan a desgano y no realizan los servicios gratuitos a los que están obligados. Buscan, en los hechos, la abolición del pongueaje, forma de esclavitud en que vive a la sazón el indígena campesino boliviano.

Al principio los hacendados y su organización matriz, la Sociedad Rural Boliviana, no dan importancia a las huelgas de brazos caídos que se extienden por todo el país. En 1942, los campesinos de habla quechua organizan en Sucre el primer Congreso de Indígenas que plantea la

liquidación de todos los resabios feudales, la abolición del pongueaje y la reversión de la tierra a sus propietarios originarios.

Un año más tarde se verifica el segundo Congreso de Indígenas de habla quechua en Bolivia. El principal objetivo del mismo tiene que ver con la extensión de la huelga de brazos caídos en todo el país. En 1943, el coronel progresista Gualberto Villarroel derroca a Peñaranda y, para controlar al movimiento, convoca al Primer Congreso Nacional Indígena.

La Sociedad Rural Boliviana le responde en un comunicado afirmando que “es improcedente que la raza indígena concorra al Congreso porque no está preparada y además el indígena es considerado menor de edad y sujeto a la tuición del Estado”.

Los Primeros Sindicatos Campesinos. Producción Audiovisual. Fundación Sol n: 1998

Primer Congreso Indígena - 1945

El Primer Congreso Indígena se registró entre el 3 de marzo y el 15 de mayo de 1945. En la inauguración, el presidente Villarroel se refirió así a la labor que estaba cumpliendo:

“... el campesino es por igual hijo de esta bandera, como cualquier hombre de esta tierra y como hijo ha de ser tratado por el gobierno; será protegido, tendrá escuelas, tendrá garantías pero también está obligado a trabajar, cumpliendo fielmente sus deberes y obligaciones... tengan en cuenta que ese trabajo será respetado y protegido... hoy comienza la obra del gobierno que vela por ustedes como un padre cuida a sus hijos. Se acabaron los abusos...”.

En la ocasión, el Presidente no hizo referencia alguna al problema de la propiedad de la tierra, y se concentró más bien el problema de las relaciones laborales y de servidumbre.

En el acto de clausura es cuando se hicieron públicos los siguientes cuatro Decretos:

- El primero abolía el trabajo personal gratuito como apiri, mulero, isleño, algiri, hilado, tejido, muqueo, lavado, vaquero o pastor... y establecía que, de ser realizado, debía ser voluntario o remunerado.
- El segundo abolía el pongueaje y el mitanaje y todo servicio gratuito impuesto por autoridades administrativas, judiciales, etc.

- El tercero determinaba que en el plazo de 60 días los propietarios de haciendas, empresas mineras, industriales y gumíferas debían abrir escuelas a su costo, aplicando el D. S. de 19 de Agosto de 1936.
- El cuarto establecía, por último, la conformación de una comisión redactora del Código del Trabajador Agrario. (CENSED: 1985).

Las piquerías y el minifundio

Según Barrenechea, “la piquería tuvo su origen remoto en la conquista y la colonia, cuando soldados y mestizos, accedieron a pequeñas parcelas de tierra por la vía del reparto, la compra o la transferencia forzada por la usura, pero se convirtió en una forma de propiedad agraria de importancia en la República, con la desmovilización de las montoneras libertarias y la crisis de la producción agropecuaria que provocó la fragmentación de la tierra tanto de las haciendas cuanto de los ayllus y la propiedad fiscal”.

El piquero “es un productor mercantil simple que posee un pedazo de tierra que no es todavía una hacienda, pero tampoco tiene patrón aunque está obligado a ciertas prestaciones en la hacienda original fragmentada. Es un labrador que trabaja su tierra directamente junto a su familia y no un agricultor que posea tierras más extensas, utilizando para ella mano de obra extra a jornal o aparcería; mucho menos es propietario, es decir, hacendado terrateniente, dueño de una finca cuyas tierras fueron cultivadas por colonos, arrendatarios o siervos”.

Alberto Rivera, en su libro “Los terratenientes de Cochabamba” (citado por Barrenechea) ofrece la cifra de 15.122 propiedades agrarias en ese Departamento, en 1883, fragmentadas para 1929 en 33.210 sin que se haya ampliado la frontera agrícola.

El mismo Rivera identifica como grandes latifundistas a 561 personas que tenían fincas de más de 500 hectáreas, cantidad que representa el 1,7% del total de propietarios agrarios.

“Según la CEPAL, al promediar el siglo XX, la superficie cultivada en Bolivia alcanzaba a 350.000 Has. Lo que significa el 2.1% del territorio nacional. Sin embargo, la superficie titulada, es decir la propiedad de la tierra, en base de

datos del oficial Consejo Nacional de Reforma Agraria sobre superficie afectada, representaba, para 1953, 31.203.184 hectáreas. Es decir, casi cien veces más que la superficie cultivada. De acuerdo con Fausto Beltrán y José Fernández, el 4,5% de hacendados tenía el 70% de la propiedad agraria, correspondiendo al 95.5% de la población rural el 30% de la superficie, entre tierras de comunidad y piquerías”.

Es indudable, concluye Barrenechea, que “cada una es una categoría social muy bien definida en la que el piquero está en la más baja escala social de dueños de tierras, sólo por encima de los comunarios de los ayllus, frente a los cuales opera como patrón imponiéndoles gabelas y servicios gratuitos. Los impactos de la crisis, agudizada por el librecambismo, multiplicaron las piquerías en Cochabamba, Chuquisaca, Potosí y La Paz”.

Como se puede apreciar, además del conflicto entre comunidad y hacienda y productores de hacienda versus productores independientes, en lo político, las principales decisiones relativas a la reforma agraria se caracterizaron por una pugna también 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. Los segundos pretendieron reconocer los derechos indígenas sobre las tierras y eliminar la servidumbre. Al final, con ambas corrientes perdieron los indígenas, porque sus derechos no fueron respetados o fueron distorsionados.

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 1000 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, Alejandro. En: Rojas C., Juan Carlos: 2007.

La Sociedad Rural Boliviana

La reacción de los terratenientes ante lo acordado en el Congreso Indígena no se dejó esperar. Semanas después, a través de la “Sociedad Rural Boliviana”, deciden enfrentar las medidas del gobierno. Lo hacen utilizando varios recursos, entre ellos, el siguiente Manifiesto que es presentado a la convención del entonces opositor Movimiento Nacionalista Revolucionario (MNR).

- Las comunidades representan un peso muerto en la economía nacional. Deben convertirse en sociedades cooperativas.
- La expropiación inmediata de las haciendas provocaría una crisis alimentaria sin paralelos. Y la expropiación gradual no sería menos grave ya que desestimularía inversiones y trabajos.
- La sindicalización de los campesinos haría que los mismos abandonen la producción y se dediquen sólo a la política.
- No sólo los indígenas son campesinos. Lo son también los propietarios que son los directores de la producción, sin cuyo concurso no sería posible la misma.
- La demanda de dotación de tierras paralizaría las haciendas ya que se despojaría a los hacendados y mientras se tramita la dotación, ningún campesino trabajaría.
- Quebrarían el Banco Agrícola y otras instituciones de crédito porque los nuevos propietarios no tendrían la “capacidad moral” para pagar sus deudas.
- Debe empezarse sólo con las tierras de comunidad convirtiéndolas en empresas cooperativas y sobre su experiencia económica y social pensar en cambios agrarios.

Este manifiesto no fue aprobado por quienes participaban en la Convención, tras lo que el partido derribado del gobierno junto a Villarroel se convierte en el instrumento que articularía por entonces la lucha contra la Rosca Feudal-Minera, caracterizada por una serie de enfrentamientos que culminan con el colgamiento del presidente en un faro ubicado frente al Palacio de Gobierno, en la Plaza de Armas de la ciudad de La Paz.

Este asesinato, lejos de significar un escarmiento para los alzados, impulsó un proceso más orgánico de acumulación y potenciamiento de fuerzas que en términos de sublevaciones alcanzaron su mayor intensidad entre 1947 y 1952. Las sublevaciones campesinas son poderosas movilizaciones de hombres, mujeres y niños armados con lanzas, picotas, azadones, warak'as y dinamita, que sembraban preocupación y terror en la oligarquía terrateniente (CENSED: 1985).

Muerto Villarroel, en julio de 1946, se instala en el país una Junta de Gobierno que abriría paso al sexenio y, por extensión y consecuencia, a la revolución popular de 1952. El nuevo régimen deja en el olvido las disposiciones que habían logrado los colonos. La Sociedad Rural pide que el Estado se haga cargo de las escuelas en sus haciendas; el pongueaje y los servicios gratuitos no se suprimen.

Esto provoca la sublevación indígena en todo el país. Los focos más importantes son la región del Lago Titicaca y la provincia de Ayopaya en Cochabamba. En enero de 1947, 200 caciques en Pucarani piden ejercer el derecho a la sindicalización, nuevas escuelas y la abolición del pongueaje.

Ante el rechazo de las autoridades de estas demandas, la movilización indígena se intensifica tanto como la represión policial y militar. Por primera vez, 1.500 indios en Ayopaya exigen el inmediato reparto de las tierras, amenazando con no volver a sus labores y atacar a las ciudades si no son escuchados. Cientos de indígenas y colonos fueron asesinados, decenas de dirigentes fueron detenidos y confinados en la isla Coati y a puntos inhóspitos del oriente del país. La sublevación apenas pudo ser controlada.

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

Abril de 1952

En las elecciones de mayo de 1951, el Movimiento Nacionalista Revolucionario (MNR) resultó victorioso, pero ese triunfo en las urnas es desconocido por el entonces presidente Mamerto Urriolagoitia, siendo éste el motivo por el que el MNR entra en la conspiración golpista. El golpe estalla

el 9 de abril de 1952; al principio parecía consolidarse, pero el comandante del Ejército contragolpea al día siguiente detonando, de esa manera, una confrontación armada.

“Lo que inicialmente parecía un forcejeo entre Ejército y MNR se amplía por la irrupción formidable y vigorosa de obreros y sectores populares urbanos que, asaltando cuarteles y enfrentando militarmente al Ejército, logran derrotarlo; fueron tres días de intensa lucha en las ciudades de La Paz, Oruro y las minas. Los campesinos no participaron directa ni masivamente en las calles durante la insurrección de abril; movilizados controlaban el campo y estaban en estado de alerta, es por ello que el Ejército no se replegó al campo y prefirió resistir en la ciudad”. (CENSED: 1985).

A la destrucción del Ejército siguió la conformación de las milicias armadas; las primeras fueron obreras y también se conformaron en barriadas populares de las ciudades, agrupadas en comandos zonales que respondían a la dirección política del MNR; luego se constituirían las milicias campesinas.

“Triunfante la revolución, consolidado el gobierno revolucionario, el movimiento campesino despliega un formidable proceso de movilización cuyos núcleos más avanzados están ubicados en Ucureña, en el Valle Alto de Cochabamba; Achacachi, en la provincia Omasuyos, norte de La Paz y Chayanta, en el norte de Potosí. En estas movilizaciones el objetivo fue expulsar a los patrones de las haciendas. Al mismo tiempo, la experiencia acumulada desde la época del gobierno de Toro en torno a la organización en sindicatos, se hizo general y masiva”. (CENSED: 1985)



El monarca Felipe II, por ejemplo, reconoció el derecho de los indios a disfrutar el producto de la tierra, en base del principio de uso inmemorial que desplegaron los miembros de las comunidades



La usurpación oficial de tierras colectivas de indígenas desbarató, literalmente, la comunidad, principal forma de propiedad agraria al nacer la República en 1825.



La consolidación oficial de tierras a favor de hacendados criollos y extranjeros y las condiciones desventajosas en que trabajaban los colonos indígenas, al más puro estilo de los siervos de gleba del medioevo, provocó una retahíla de levantamientos indígenas, entre los que destacan los de Santiago de Machaca (La Paz) en 1921 y Chayanta (Potosí) en 1927, por la supresión del impuesto indígenal.



La Guerra del Chaco, que enfrentó militarmente a Bolivia y Paraguay entre 1932 y 1935, y que movilizó a miles de indígenas a la línea de fuego, postergó las aspiraciones de las comunidades de ejercer dominio sobre sus tierras.



Cientos de indígenas y campesinos que defendían sus tierras del asedio de terratenientes y ganaderos fueron masacrados por el siempre listo ejército republicano.



Los permanentes abusos de los hacendados a los verdaderos dueños de estas tierras provocaron la irrupción volcánica de la revolución popular de 1952 y la reforma agraria, un año después.

El Problema de la Propiedad y la Tenencia de Tierras

El régimen monárquico de España respetó, no obstante su poder y dominio en el Nuevo Mundo que descubrió en 1492 y que hegemonizó desde 1533, la propiedad comunal. Desde ese año, cuando el Ejército español de 400 hombres derrota en Cajamarca, actual frontera entre Perú y Ecuador, a los 40.000 soldados inermes del inca Atahualpa, Madrid reconoció la propiedad colectiva e inalienable de la tierra, lo mismo que el sistema político y organizativo de las comunidades originarias.

Desde fundada la Audiencia de Charcas, en 1559, cuando el Consejo de Indias consideró necesaria la implantación de un poder en el corazón geográfico del continente, se registraron titulaciones a favor de las comunidades indígenas.

El monarca Felipe II, por ejemplo, reconoció el derecho de los indios a "disfrutar" el producto de la tierra, en base del principio de uso inmemorial que desplegaron los miembros de las comunidades precolombinas. Las titulaciones se registraron sin contratiempos hasta el freno que colocó en el proceso la política boliviana de las Revisitas, ejercitada la segunda mitad del siglo XIX.

Al mismo tiempo que Madrid dotaba a sus colonizadores de tierras, con lo que se instituyó el sistema de la Hacienda/Encomienda, permitió la coexistencia de la propiedad comunal.

Así, bajo ese signo, triunfó la guerra de 16 años de la independencia y la naciente República de Bolivia homologó ambos sistemas, uno de los cuales comportó sin embargo el trabajo servidumbral, la hacienda medieval.

La nueva República endosó el cáncer que representaba el trabajo gratuito, cuatro días a la semana en provecho del patrón a cambio de la explotación de una parcela de 200 m² para la sobrevivencia del trabajador y su familia, a quien, por si fuera poco, se le gravó un tributo indígenal que representaba

el 38% del presupuesto del gobierno central.

El dilema institucional de la República fue la mutua exclusión de la hacienda y la propiedad comunal o, al menos, la absorción de la segunda por la primera.

Ese fue el origen de la Exvinculación, una política criolla, fruto de la idiosincrasia altopereña, que no hizo más que legalizar el despojo, -brutal, como fue el caso en los seis años de gobierno de Mariano Melgarejo (1865-71)- de las tierras de los indios.

En su carta política de 1825, el mismo Simón Bolívar perfiló una sociedad señorial, al estilo de las que se imponían en la Europa liberal del nuevo régimen instaurado por la revolución francesa.

La política de expoliación de tierras comunales de Melgarejo fue perfeccionada durante la administración del presidente Tomás Frías quien promulgó el decreto de Exvinculación y abrió paso a la instrumentación de las Revisitas, misiones oficiales encargadas de consumir, in situ, la política de la usurpación de tierras comunitarias.

La usurpación oficial de tierras colectivas de indígenas desbarató, literalmente, la comunidad, principal forma de propiedad agraria al nacer el Perú en 1825, al punto que de las 11.000 comunidades ese año, en 1953, implantada la reforma agraria, sólo existían 3.783, pese a la resistencia indígena, patente desde la sublevación de los guaraníes en Kuruyuki, en 1881, ahogada en sangre, hasta las acciones del impertérito Pablo Zárate Villca, manipulado por los liberales del amanecer del siglo XX.

Fueron los liberales bolivianos que se valieron de Zárate Villca -al que acusaron de sedición y mandaron a matar en la hondonada de Chullunquiri en mayo de 1903- para trasladar por la fuerza la capital de Sucre a La Paz, con el objetivo de administrar las platas provenientes de las indemnizaciones de guerra, 3,5 millones de libras esterlinas empozadas por Chile y Brasil y sentar una nueva política agraria, con la hacienda capitalista transnacional como piedra miliar, lo que habría las compuertas a la prosperidad de los gomeros en el norte amazónico del país, en el departamento Pando, fundado sobre poco menos de 310.000 km² como el Territorio Nacional de Colonias.

En éstas y las tierras bajas del nordeste y este tropical bolivianos se explotó, además de la goma, la quina -de la que se extractaba la quinina o chinchona, para combatir el paludismo y la malaria, enfermedades tropicales- y petróleo, por parte de un cóctel conformado por aventureros, empresarios y técnicos franceses, alemanes y belgas.

La consolidación oficial de tierras a favor de hacendados criollos y extranjeros y las condiciones desventajosas en que trabajaban los colonos indígenas, al más puro estilo de los siervos de gleba del medioevo, provocó una retahíla de levantamientos indígenas, entre los que destacan los de Santiago de Machaca (La Paz) en 1921 y Chayanta (Potosí) en 1927, por la supresión del impuesto indigenal.

La Guerra del Chaco, que enfrentó militarmente a Bolivia y Paraguay entre 1932 y 1935, y que movilizó a miles de indígenas a la línea de fuego, postergó las aspiraciones de las comunidades de ejercer dominio sobre sus tierras, pero asimismo canalizó el proceso de sindicalización comunal y el derecho a la instrucción de los indígenas, homologado por los militares progresistas de la post guerra, desde David Toro hasta Gualberto Villarroel, entre 1936 y 1946.

En este lapso de diez años las pretensiones legítimas de las comunidades fueron reprimidas a bala por los gobiernos obsecuentes al poder de los barones de la minería, que esgrimieron, como punta de lanza de su política inequitativa, la Sociedad Rural Boliviana, organización representativa de los hacendados que, a contrapelo de sus intereses, provocó la irrupción volcánica de la revolución popular de 1952 y la reforma agraria, un año después.

LA REFORMA AGRARIA

En el marco de la Revolución Nacional de 1952, como un imperativo revolucionario propio del contexto histórico de la época, el proyecto de Reforma Agraria había sido pensado como un acto de justicia destinado a liberar al indio de su condición de siervo e incorporarlo a la vida ciudadana del país. Para garantizarle esa libertad, había que dotarle de una base material: la tierra y, la tierra debiera ser para quien la trabajara.

Es por ello que la abolición del latifundio y las formas de explotación servidumbral significaban el acabóse del sistema feudal. El propio Decreto Supremo 3464, emitido el 2 de agosto de 1953 por la administración del presidente Víctor Paz Estenssoro refiere explícitamente ese propósito, en tanto: "los campesinos que hubiesen sido sometidos al régimen de trabajo y explotación feudal (en su condición de siervos, obligados, arrimantes, pegujaleros, agregados, forasteros, y otros) son declarados propietarios de las parcelas que poseen y trabajan". (DL 3464. Art. 78: 1953).

"El argumento central desarrollado en esta disposición legal estaba relacionado al hecho de que la tierra en manos de la clase feudal era, antes que un medio de producción, un instrumento de especulación, percibiendo adicionalmente una renta a costa del trabajo de los campesinos. Como resultado de la aplicación de la Reforma Agraria, el principio de la tierra es de quien la trabaja... tuvo la virtud de anular un sistema inhumano de percepción de la renta a través de la renta en trabajo y especie". Hernáiz-Pacheco: 2000.

El principio de que la tierra es para quien la trabaja fue planteado ante un sistema de organización agraria que había hecho de la mano de obra gratuita de los colonos su principal insumo y pudo crearse "un importante precedente para la interpretación y comprensión de la función económico-social en períodos históricos posteriores".

Ese principio, -concluyen los autores mencionados- "fue incorporado en la Constitución Política del Estado de 1961 y aun se mantiene en la vigente, el mismo que dispone que el trabajo es la fuente fundamental para la

adquisición y conservación de la propiedad agraria (Art. 166)... El trabajo es la fuente de adquisición de la propiedad durante el proceso de saneamiento, y no así concluido éste, momento en el cual la tierra es subastada o dotada y este principio ya no permanece vigente. Sin embargo, continúa siendo válido para la conservación de la propiedad, durante y después del saneamiento, el cual se verifica a través del cumplimiento de la función económico-social”.

El primer año de la Revolución de 1952

El 18 de abril de 1952, los obreros victoriosos fundaron la Central Obrera Boliviana, (COB), y anuncian públicamente que cogobernaban con el MNR. Días después, el 1 de mayo, la COB distribuía un manifiesto en el que planteaba la nacionalización inmediata de las minas en manos de privados, sin indemnización y bajo control obrero. También anuncian la revolución agraria, a través de la confiscación del latifundio y su entrega a las organizaciones sindicales, el voto universal, la disolución total del Ejército y su sustitución por milicias armadas de obreros y campesinos.

En julio de 1952, el gobierno del MNR otorga la ciudadanía (derechos políticos) a todos los indígenas analfabetos y establece el voto universal a los mayores de 21 años. A la vez, dicta la obligatoriedad de la educación para todos los bolivianos sin distinción de raza ni sexo.

En agosto del mismo año, se funda la Federación de Campesinos de Cochabamba (más bien del Valle Bajo de Cochabamba), la que, bajo la dirección de Sinforoso García, plantea la necesidad de conformar una comisión para estudiar la reforma agraria. Desde el Valle Alto del mismo departamento, José Rojas plantea la revolución agraria, impulsa el armamento de campesinos para ocupar las haciendas y nacionalizar sin indemnización las tierras. En octubre, se nacionalizan las minas bajo control obrero pero sin indemnización a los barones del estaño, Simón I. Patiño, Víctor Aramayo y Mauricio Hoschild.

En tanto ello sucede, los campesinos toman haciendas, expulsan patrones, se distribuyen las tierras, los terratenientes huyen a la sola noticia de la organización de sindicatos campesinos en sus propiedades. El sindicato campesino se convierte en el único poder real en el campo, monopoliza el uso de las armas, administra justicia y resuelve conflictos.

El MNR, por su parte, se muestra indeciso entre dos tendencias que pugnaban al respecto: una, del ala derecha del partido, propiciaba la entrega de pequeñas parcelas a los colonos previo pago de indemnizaciones a los hacendados y, la otra, del ala izquierdista, la expropiación total de los latifundios sin derecho a indemnización.

En enero de 1953, el gobierno de Paz Estenssoro fracasa en su primer intento por deshacerse de la COB y frenar al mismo tiempo a los sindicatos campesinos y es forzado a conformar una comisión para que en seis meses sea redactado el decreto de reforma agraria.

En mayo el mismo año, Paz Estenssoro dispone una serie de medidas económicas cuyos efectos elevaron al doble el costo de vida y, en agosto, con el apoyo del líder minero Juan Lechín, decreta la reorganización de las Fuerzas Armadas y la reapertura del Colegio Militar. En el área rural, organiza los llamados “regimientos campesinos” con el afán de controlar a los colonos. Esas medidas fortalecen las movilizaciones campesinas, las huelgas y la toma de tierras.

Por fin, la presión social logra el 2 de agosto de 1953, que el gobierno del MNR promulgue el Decreto de Reforma Agraria, por medio del que se legalizan las conquistas de las sublevaciones en el campo y quedan abolidos el pongueaje, los trabajos gratuitos y el latifundio.

De la revolución agraria al pongueaje político. Serie Audiovisual. Sol n Pablo: 1998

Objetivos de la Reforma Agraria

El proyecto de Reforma Agraria fue promulgado mediante Decreto Ley No. 3464 del 2 de Agosto de 1953 y elevado a Ley, el 29 de Octubre de 1956, durante la presidencia de Hernán Siles Suazo. Conocida también como “Ley de Reforma Agraria”, establecía, tal como se adelantó, que cada comunario acceda a una parcela y obtenga su derecho de propiedad de la misma.

En el proyecto de Reforma Agraria fue 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, los demás, liberar las

fuerzas productivas para el desarrollo nacional”, según Alejandro Almaraz (cit. por Juan Carlos Rojas: 2007).

Los objetivos principales de la Reforma Agraria, sustentan tales afirmaciones:

- Proporcionar tierra labrantía a los labriegos que no la poseen, o que la poseen muy escasa, siempre que la trabajen; expropiando para ello, las de los latifundistas que las detentan con exceso o disfrutan de una renta absoluta no proveniente de su trabajo personal en el campo.
- Restituir a las comunidades indígenas las tierras que les fueron usurpadas y cooperar en la modernización de sus cultivos; respetando y aprovechando, en lo posible, sus tradiciones colectivistas.
- Liberar a los trabajadores campesinos de su condición de siervos, proscribiendo los servicios u obligaciones personales gratuitas, instituyendo el régimen de salario como única forma de pago al peón agrícola por su trabajo.
- Estimular la mayor productividad y comercialización de la industria agropecuaria, facilitando la inversión de nuevos capitales, respetando a los agricultores pequeños y medianos, fomentando el cooperativismo agrario, prestando ayuda técnica y abriendo posibilidades de crédito.
- Conservar los recursos naturales del territorio, adoptando las medidas técnicas científicas indispensables.
- Promover corrientes de migración interna de la población rural, ahora excesivamente concentrada, en la zona interandina, con objeto de obtener una racional distribución humana, afirmar la unidad nacional y vertebrar económicamente al oriente con el occidente del territorio boliviano.

Según Rojas, “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 pueda ejercer su derecho a la propiedad...”.

Además, “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.

De manera simultánea se apostó a la movilidad social y territorial de la población, procurando una mejor distribución en áreas poco pobladas. Es así cómo la propuesta se articula con la necesidad de integrar el territorio nacional, dando lugar a la denominada “Marcha al Oriente”, región poco poblada y aislada del centro económico y político hasta entonces. Estas medidas fueron traducidas, además, en estrategias económicas tales como la diversificación económica y la sustitución de importaciones.

Queda claro, entonces, que la política de sustentación de estas estrategias, “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 en el cuerpo de la propuesta, indica 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 Comunitaria, plantea (también) la existencia de formas de producción colectiva cuya orientación no es precisamente la del mercado”. Rojas J.C.: 2007.

Pese a que el decreto de 1953 establece una política de reconstitución de tierras de la comunidad, fue muy difícil aplicarla en la práctica. Los indígenas, convertidos en colonos por el régimen de las haciendas, serían transformados en “campesinos”, a pesar de que seguían produciendo sobre sus mismas tierras de comunidad.

Uno de los factores que generó tal situación tiene que ver con los criterios que la norma establecía para clasificar las tierras según zonas y sub zonas, clasificación que fue el parámetro aplicado para establecer los límites máximos tanto para la dotación como para la adjudicación de tierras, tal como puede observarse en los siguientes cuadros:

CLASIFICACIÓN EN ZONAS Y SUB ZONAS

Zona	Sub Zona
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 semiáridica
	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, Camasa 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 Semanas
	Cabecezas de valles
Sub trópico	Yungas
	Santa Cruz
	Chaco
Trópico	Beri, Pando y Provincia Iturbe del departamento de La Paz Región Oriental de Bolivia

Fuente: Decreto Ley Nº 3464 de Reforma Agraria, del 2 de agosto de 1953.

TIPO DE PROPIEDAD	DESCRIPCIÓN	CARACTERÍSTICAS
Solar Campesino	Lugar de residencia del campesino y su familia.	No se puede dividir y tiene carácter de patrimonio familiar inembargable.
Pequeña Propiedad Hasta 35 has. en el Altiplano y 80 has. En el Chaco	La tierra que trabaja personalmente el campesino y su familia, de manera que su producción le permita "satisfacer necesariamente sus necesidades".	No se puede dividir, ni embargar.
Mediana Propiedad Hasta 350 has. en el Altiplano y hasta 500-600 en el Oriente y el Chaco.	De extensión mayor a la anterior y que se explota con trabajo asalariado y empleando medios técnicos mecánicos. El volumen producido se destina para el mercado.	Puede ser vendida, hipotecada o arrendada.
Empresa Agrícola Entre 400 y 2000 has.	Tierra en la que invierte capital suplementario en gran escala. Conserva el régimen rotativo de cultivos y asuero, el volumen producido se destina para el mercado.	No se concede el reconocimiento está condicionada a la disponibilidad de tierras y verificación del capital invertido. Puede ser vendida, hipotecada o arrendada.
Comunidad Indígena	Tierras tituladas colectivamente a favor de grupos sociales indígenas. Lo producido en zona se subsistencia.	No se pueden vender, ni dividir, ni embargar.
Propiedad Agraria y Cooperativa	Tierras concedidas a agricultores asociados.	

Fuente: Ley de Reforma Agraria, 1953

Tipos y Límites de la Propiedad de la Tierra

Además, como una manifestación clara y concreta acerca del razonamiento técnico productivo que se promovía desde el Estado, la Ley de Reforma Agraria apuntó a la consolidación o dotación de grandes superficies de tierra para la crianza de ganado, particularmente el vacuno:

- 500 hectáreas para la pequeña propiedad ganadera
- 2.500 hectáreas para la mediana propiedad ganadera
- 50.000 hectáreas para la gran empresa ganadera, sujetando esta superficie a la exigencia de que ésta tenga 10 mil cabezas de ganado mayor.
- En términos generales, se destina 5 hectáreas de pastos naturales para cada cabeza de ganado mayor.

Resultados alcanzados: 1953-1993

En base de los criterios mencionados, entre 1953 y 1993 se distribuyeron 57.3 millones de hectáreas de los casi 110 millones de hectáreas (109.858.100,0000) 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 siguiente se presentan datos oficiales acerca de la superficie distribuida por beneficiario según períodos quinquenales (lustros).

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	607.356,4531	1,06	41,0848
1959 – 1963	3.280	72.147	9,50	3.315.581,4737	5,79	45,9556
1964 – 1968	2.629	34.196	4,50	3.122.359,2523	5,45	91,3077
1969 – 1973	7.451	111.384	14,67	8.086.532,1963	15,06	81,5784
1974 – 1978	11.596	195.239	26,10	17.479.604,0992	30,45	88,0244
1979 – 1983	4.133	75.334	9,92	4.912.977,4237	8,57	65,2158
1984 – 1988	5.049	83.791	11,03	4.252.377,4264	7,42	50,7180
1989 – 1993	13.540	162.621	21,41	13.612.221,7313	23,75	80,7052
Sin Período	371	7.944	1,05	916.653,6918	1,65	119,0803
Total	48.440	759.436	100,00	97.305.322,7522	100,00	75,4377

Fuente: Elaboración sobre la Base de Datos INRA, Agosto 2002

Por lo visto, en el quinquenio 1969-1973 se distribuyeron poco más de 9 millones de hectáreas (15.86%). Recordemos la inestabilidad política vigente, el protagonismo central de los militares y, a través del Pacto Militar Campesino, la adhesión lograda entre las masas campesinas.

En el quinquenio 1974-1978 se distribuyeron 17.4 millones de hectáreas (30.4%), en medio de un contexto definido por la dictadura de Hugo Banzer Suárez., que gobernó bajo un régimen de mano dura eliminando cualquier oposición a su gobierno.

En el quinquenio 1989–1993 se distribuyeron 13.6 millones de hectáreas (23.7%) en un ambiente institucional de inocultable corrupción a pesar de la presencia de un gobierno que se reconocía democrático, formado por la coalición del socialdemócrata Movimiento de la Izquierda Revolucionaria (MIR), del entonces presidente Jaime Paz Zamora, y la conservadora Acción Democrática Nacionalista (ADN, organización política con que Banzer Suárez se convierte a la democracia y defiende en el Congreso de un juicio de responsabilidades radicado por el socialista Marcelo Quiroga Santa Cruz en 1979), a la cabeza de aquél.

Estos tres fueron los períodos en que mayor cantidad de tierras se distribuyeron. En conjunto, alcanzan el 70% de las 57.3 millones de hectáreas distribuidas en 40 años; es decir, entre 1953 y 1993.

Varios autores coinciden que, entre las razones por las que se alcanzaron esos niveles de distribución, figura una primaria, que la tierra fue utilizada por tales gobernantes para favorecerse a sí mismos, para pagar favores políticos o para conseguir el apoyo de ciertos sectores sociales al gobierno.

En el marco de la “Marcha hacia el Oriente”, la mayor cantidad de tierras fue distribuida en los departamentos y macroregiones que actualmente forman parte de las tierras bajas de Bolivia; aspecto que puede evidenciarse en el siguiente cuadro:

SUPERFICIE DISTRIBUIDA POR BENEFICIARIO
SEGÚN DEPARTAMENTO
(1953-1993)

Depto.	No. Exped.	Beneficiarios	%	Superficie en ha.	%	Promedio	Superficie Depto.
Chuquisaca	1.864	39.242	2,53	1.419.517,0096	2,48	73,7718	5.152.400
La Paz	20.246	296.848	33,62	7.840.514,7142	13,68	38,9493	13.388.500
Cochabamba	7.441	160.151	21,09	3.188.442,7783	5,56	18,9090	5.583.100
Oruro	1.119	44.321	5,85	1.089.748,1993	2,12	92,0726	5.358.800
Potosí	4.197	124.647	16,41	4.130.955,0286	7,23	33,1412	11.821.800
Tarija	1.421	28.831	3,68	2.328.248,1128	4,06	83,0548	3.782.300
Santa Cruz	12.237	187.213	14,12	22.114.216,6607	38,58	206,2363	37.062.100
Beni	6.984	17.579	2,31	11.279.216,9227	18,68	641,6302	21.358.400
Pando	581	1.901	0,18	920.462,1260	1,61	655,5898	4.382.700
Total	48.488	789.438	100,00	57.305.323,7522	100,00	73,4577	139.858.100

Fuente: Elaboración sobre la base de Datos INIA, Agosto 2001

La superficie total distribuida en el periodo 1953 – 1993 representa el 52% de las casi 110 millones de hectáreas que en términos de superficie tiene Bolivia.

Desde la perspectiva departamental, vemos que donde más tierra se había distribuido fue en el minero Oruro, enclavado en los Andes de Bolivia, abarcando al 76% de su territorio; al contrario, en Pando se había abarcado tan solo al 14% de su territorio.

En Santa Cruz y Beni, emplazados respectivamente en el tropical Escudo Brasileño y en la Amazonia bolivianos se distribuyó el 58.26% de las 57 millones de hectáreas asignadas entre 1953 y 1993, al 16.43% de los beneficiarios.

Santa Cruz y Beni, en el oriente y nordeste de Bolivia respectivamente, son los departamentos más extensos del país, pues juntos abarcan el 53.17% del territorio nacional, con una población que alcanza al 34.27% en relación al total (Censo 2001).

Paradójicamente, en los departamentos andinos y subandinos de La Paz, Cochabamba y Potosí que, según el Censo del 2001, concentran el 65.72% de la población y representan el 30,78% del territorio nacional, se distribuyó el 26,46% del total de tierras al 71.32% de los beneficiarios.

Sin duda, la distribución en Beni y Santa Cruz dio lugar a la expansión de la frontera agrícola y el potenciamiento de la producción agropecuaria. Favoreció al proceso un consistente respaldo económico a través de créditos destinados a promover la producción capitalista agropecuaria mediante el fomento preferencial a la mediana propiedad y a la empresa agropecuaria.

Esta relación inversamente proporcional entre tierra y población, tiene que ver con el propio desarrollo de la economía en Bolivia, concentrada en la minería de las regiones de altura, allí donde se desplegaron las mayores acciones estatales. A partir de esta constatación y de la experiencia vivida en la Guerra del Chaco es que el gobierno del MNR decide impulsar la “Marcha al Oriente Boliviano” y la incorpora entre sus principales acciones estratégicas.

Es también sabido que desde la época de la Colonia española, las tierras bajas de Bolivia fueron objeto de conquista, por vía de la política de catequización de la Iglesia (de Roma), propulsada desde Madrid, o de las milicias, acciones que, pesar de todo, no prosperaron debido a la resistencia indígena y las condiciones que impone en esos parajes la propia naturaleza.

Empero, cuando las campañas, especialmente militares, tenían “éxito”, los vencedores eran premiados con extensas tierras, población incluida en condición de servidumbre (encomiendas).

En el período 1953 – 1993 quedó demostrado que la “ciudadanía” otorgada a los campesinos no incluía a la sociedad y el Estado, a los pueblos indígenas de tierras bajas, que eran considerados “tribus selvícolas”, “nómadas” y “menores de edad” incapaces de valerse por sí mismos, en la vieja lógica del Estado en el siglo XIX hasta la insurrección popular de 1952, situación que se observa con mayor intensidad que ahora hasta mediados de los años 80.

Por esta razón, la superficie distribuida en los departamentos del Beni y Santa Cruz, afectó seriamente a territorios de influencia indígena, efecto que posteriormente se pondría de manifiesto.

DISTRIBUCIÓN DE SUPERFICIE POR BENEFICIARIO
SEGÚN INSTITUCIÓN
(1953 – 1993)

Institución	Número de Expedientes	Beneficiarios	%	Superficie en ha.	%	Promedio
INC	2,979	54,988	7,24	2.115.615,3287	3,69	38,4823
CNRA	45,156	704.100	92,71	55.152.291,3357	96,24	78,3302
Sin Institución	15	348	0,05	36.125,8878	0,06	121,6434
Total	48.460	759.436	100,00	57.305.322,7522	100,00	75,4577
Fuente: Estimación sobre la Base de Datos SNRA, Agosto 2002						

En el marco de la Reforma Agraria y con el propósito central de ponerla en marcha, el 2 de Agosto de 1953 fue creado el Servicio Nacional de Reforma Agraria (SNRA), conformado por el Presidente de la República, el Consejo Nacional de Reforma Agraria (CNRA) integrado por 9 miembros, los Jueces Agrarios, las Juntas Rurales de Reforma Agraria y los Inspectores Rurales.

De acuerdo con los planes del gobierno del MNR, presidido por Paz Estenssoro en su tercera administración e interrumpido por el golpe de Estado encabezado por el coronel René Barrientos Ortuño, el 4 de noviembre de 1964, la primera fase de la Reforma Agraria, o sea la fase propiamente jurídica o de titulación, debía estar concluida antes de 1968 para iniciar inmediatamente la segunda fase, es decir la organización de la producción, encarando desde el punto de vista económico, técnico y social, “el desarrollo integral de la vida del campesino boliviano” (Ley de Reforma Agraria, 1953).

En tal sentido, se estableció que la distribución de las tierras se efectuaría bajo dos modalidades: la dotación a título gratuito a cargo del CNRA, y la dotación a título oneroso a cargo del Instituto Nacional de Colonización (INC), entidad que sería creada exclusivamente para “distribuir” en zonas de colonización, propiedades pequeñas en superficies entre 10 y 50 hectáreas.

El CNRA nació con la Ley de Reforma Agraria y funcionó entre 1953 y 1992, respondiendo a la demanda, es decir, atendiendo a las solicitudes que realizaban las personas interesadas. Tenía competencia en todo el territorio nacional, excepto en las áreas de colonización a partir de 1965, año en que es creado el INC.

El INC fue creado como la institución encargada de la distribución de tierras

según planes de colonización específicos. Por tanto su funcionamiento se basaba, al menos en teoría, en la oferta de tierras organizando asentamientos en áreas previamente identificadas; sin embargo, la dinámica en la apropiación de las tierras sobrepasó su capacidad y acabó también respondiendo a la demanda, legalizando asentamientos espontáneos. Su radio de acción se circunscribió a la zona geográfica del Subtrópico y cesó en su funcionamiento en 1992.

Es cierto que con la creación del INC se pretendió ampliar las posibilidades de distribución de la tierra; sin embargo, en los hechos, se dio paso “a la coexistencia de dos organismos con similares funciones, tomando la distribución de tierras rumbos anárquicos y confusos toda vez que ambas entidades fueron confundiendo sus atribuciones, generando conflictos sobre la tenencia de la tierra, así como desconfianza e inseguridad jurídica entre los campesinos y colonizadores” (Martha Bozo E. Ministra de Desarrollo Sostenible. Memoria Anual del INRA: 2005).

Desde un principio, el CNRA, contrariando la propia Ley fundamental “...se atribuyó la función jurisdiccional omnímoda en materia agraria, se convirtió nada más que en una simple judicatura, en la que pronto invadieron los peligrosos virus de la deshonestidad, de la ignorancia y de la negligencia”. (D’avis: 1959, citado por Hernáiz y Pacheco: 2000).

Por lo visto en el cuadro de distribución de superficie por beneficiario, según institución (pág. 53), a través del CNRA se distribuyeron de manera gratuita 55.1 millones de hectáreas, lo que representa el 96,24 % de la tierra distribuida a 704.100 beneficiarios, cifra que corresponde al 92.71% del total de los beneficiarios.

Mediante el INC se distribuyeron, simultáneamente, 2.1 millones de hectáreas, lo que representa el 4% de la tierra distribuida a 54.988 beneficiarios, cifra que corresponde al 7% del total de los beneficiarios; en este caso, con un promedio de 38 hectáreas, equivalente a una pequeña propiedad en la zona de subtrópico. (Balderrama-Suñagua: 2002).

Es importante destacar también que el 96,24% de la tierra fue distribuida gratuitamente al 92.71% de los beneficiarios y que 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 los Yungas de La Paz, el Chapare de Cochabamba y el norte de Santa Cruz); lo que sugiere que el gobierno instalado como efecto de la revolución de 1952 apostó por el acceso a la tierra pensando en que esta medida también generaría ingresos importantes para la economía nacional, como se puede observar en el siguiente cuadro:

SUPERFICIE DISTRIBUIDA POR BENEFICIARIO
SEGÚN CLASE DE PROPIEDAD
(1953-1993)

Clases de Propiedad	Número Exped.	Beneficiarios (B)	% (B)	Superficie (S) en ha.	% (S)	Promedio
Pequeña	25.638	269.179	35,41	1.850.838,8281	8,16	18,0208
Mediana	13.555	123.567	16,27	16.231.728,8796	28,32	131,3597
Empresa	1.147	17.005	2,24	23.011.055,2323	40,16	1.353,1935
Solar Campesino	548	3.998	0,53	23.866,1821	0,04	5,9688
Propiedad Comunitaria	2.990	333.403	43,98	12.289.511,1437	21,45	36,8608
Sin Dato	581	12.283	1,62	898.322,5654	1,57	73,1357
Total	48.460	759.436	100,00	57.308.322,7522	100,00	75,4577

Fuente: Elaboración sobre la Base de Datos INRA, Agosto 2002

De los datos en el cuadro se infiere que la Propiedad Comunitaria fue favorecida tan sólo con el 21.45% de la superficie total distribuida al 43.90% del total de beneficiarios y que la Pequeña Propiedad y el Solar Campesino recibieron juntas no más del 8% de la tierra distribuida, sumando también entre ambas el 11% de la propiedad privada individual.

Este dato porcentual revela, además, que fueron la fortaleza y la consecuencia de las organizaciones comunales las que permitieron el reconocimiento de sus tierras y no necesariamente el resultado de políticas emprendidas por parte del Estado para favorecerlas.

Al contrario, queda claro que la Propiedad Mediana y Grande eran las preferidas, puesto que entre ambas llegaron a recibir el 68.98% de la superficie favoreciendo tan sólo al 18.51% del total de beneficiarios.

En lo que hace a la propiedad privada individual, se evidencia que la Empresa Agropecuaria es la que consigue el 40% de la tierra distribuida, en favor del 2% de los beneficiarios. La Mediana Propiedad se favorece con el 28% de la tierra distribuida, en favor del 16% de los beneficiarios.

Entre la Empresa Agropecuaria y la Mediana Propiedad recibieron entonces el 68% de la superficie total distribuida y el 89% de la superficie de propiedad privada individual (44.1 millones de hectáreas).

Los promedios obtenidos en cada uno de estos casos no revelan los graves efectos que fue generando el proceso de distribución: el minifundio en tierras altas y el latifundio en tierras bajas.

Las 18 hectáreas como promedio de la Pequeña Propiedad aparecen distorsionadas por las propiedades de colonizadores en el subtrópico y trópico y las 1.353.1935 hectáreas de promedio para la Empresa Agropecuaria tampoco permiten distinguir a las grandes propiedades y los procesos simultáneos de concentración de la tierra.

**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	25.157	372.988	49,11	8.713.212,9199	15,20	23,3818
Ganadera	9.324	53.197	7,00	24.928.997,4891	43,50	468,6166
Mixta	12.231	319.877	42,12	22.378.528,3561	39,05	88,9596
Otros	144	791	0,10	387.795,9921	0,68	480,2601
Sin Datos	601	12.602	1,66	896.788,0757	1,56	71,1621
Total	48.460	759.436	100,00	57.305.322,7522	100,00	75,4577
Fuente: Elaboración sobre la Base de Datos INIA, Agosto 2002.						

La distribución de la tierra según el tipo de uso revela otros aspectos importantes, ya que en base de ésta se determina el tamaño o límite máximo de la propiedad agraria.

Para este efecto, los usos reconocidos por la normativa agraria son, por lo general, agrícola o ganadero; en este período histórico también se consignó el uso mixto que combina lo agrícola y ganadero e incluye las tierras de propiedad comunaria aunque los usos que se le dan son más amplios.

Rige también la categoría de Otros, en la que se consideran dotaciones en el área rural destinadas a escuelas, campos deportivos, cementerios, puestos militares, etc.

Los datos refieren que el 15.20% del total de superficie distribuida es para

uso agrícola y fue dotada al 49.11% de los beneficiarios; mientras que el 43.5% del total de superficie distribuida es para uso ganadero y fue dotada al 7% de los beneficiarios.

Un dato que debe ser tratado con mucho cuidado es el relativo a la propiedad mixta -39% de la superficie distribuida para el 42.12% de los beneficiarios- más aún 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, en el eclipse de la administración del ultraliberal Gonzalo Sánchez de Lozada y en el amanecer de la de su sucesor, Hugo Banzer Suárez, calculó, por conducto del ex Ministerio de Agricultura, de Desarrollo Sostenible y Medio Ambiente (MADSMA) que las tierras de aptitud agropecuaria intensiva alcanzan a 3.7 millones de hectáreas, y las tierras con aptitud para la actividad ganadera extensiva a 28 millones de hectáreas.

El cuadro expuesto (superficie distribuida por beneficiario, según tipo de uso de la propiedad, SDBSTUP) muestra que se repartieron tierras para uso agrícola en un total de 8,7 millones de hectáreas, es decir 5 millones más que la superficie identificada para este uso si tomamos como referencia información del MADSMA, 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 no supera los 2 millones de hectáreas, cifra que revela los problemas de degradación de los suelos y desertificación, que tienen que ver con factores que no necesariamente están vinculados a la presión sobre el total de la superficie distribuida para uso agrícola.

Por otra parte, se observa en el cuadro SDPSTUP, que 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 (andino) y los valles (subandino) 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.

En adelante, otro cuadro que muestra otras dos facetas de la realidad que

analizamos: la superficie distribuida por año durante el período 1953-1993 y los porcentajes alcanzados por año, década y gestión de gobierno.

Para una lectura adecuada de la información, debe advertirse que se entiende por tierra distribuida, aquella que ha sido apropiada y tiene algún reconocimiento del derecho conferido por del Estado. Este reconocimiento implica no sólo la emisión del Título Ejecutorial, sino también los pronunciamientos formales provisionales del Estado: sentencia, auto de vista, resolución suprema, en el caso de los trámites ante el CNRA; resolución interna y minuta protocolizada en el caso de los trámites ante el INC.

Este concepto es importante porque se trata de esclarecer cuánta tierra está bajo el paraguas de la legislación agraria, ya que, según el espíritu de la propia Reforma Agraria, primero se debía estar en posesión de la tierra para reclamar el derecho.

BOLIVIA SUPERFICIE DISTRIBUIDA POR AÑO (1953-1993)										
Año	Superficie	% (N)	% Década	% Gestión	Tierras Asignadas	Superficie	% (N)	% Década	% Gestión	
1953	140.293	0,003	1,32	0,40	1974	4.575.034,8200	8,68	46,36	42,58	
1954	4.442.7433	0,08			1975	5.137.636,5741	9,97			
1955	61.585.7911	0,12			1976	4.045.387,5185	7,85			
1956	208.798.1883	0,39			1977	3.361.022,5346	6,38			
1957	139.077,8100	0,24			1978	741.682,8334	1,43			
1958	139.384,2561	0,25			1979	1.154.530,8544	2,22			
1959	259.040,3413	0,44			1980	871.046,8558	1,63			
1960	651.872,5446	1,24			1981	1.457.752,5511	2,74			
1961	827.311,8883	1,58			1982	811.819,7522	1,50		15,92	
1962	949.033,2234	1,80			1983	313.437,1892	0,59			
1963	863.230,8745	1,67	4,00	1,76	1984	1.148.555,5254	2,20			
1964	407.420,3513	0,77			1985	833.435,6985	1,62			
1965	294.937,1188	0,44			1986	568.783,3756	1,07			
1966	621.407,8285	1,18			1987	834.040,8792	1,60			
1967	800.640,3887	1,49			1988	771.540,3668	1,45			
1968	375.884,1347	0,70			1989	1.111.021,3795	2,14			
1969	1.068.772,5011	1,97	12,55		1990	3.257.828,2575	6,20	31,81	31,81	
1970	1.125.138,3889	1,96			1991	4.417.384,3317	8,31			
1971	2.873.114,8894	5,43			1992	121.380,8879	0,23			
1972	2.163.150,8895	4,09			1993	946.053,6246	1,78			
1973	3.713.687,7733	6,94			Des. Añs	946.053,6246	1,78			
					Total	87.305.112,7511	100,00	100,00	100,00	

Fuente: Estadísticas Agrarias – Tenencia de la tierra (1953 – 2002). INRA: 2002
Elaboración: Carlos Balderrama Mariscal y Porfirio Suñagua Salgado

La distribución de tierras en el período 1953-1993 alcanzó a 57,3 millones de hectáreas, lo cual representa el 52% del territorio nacional y corresponde al 60% del total de tierras a ser distribuidas (1953-2002). El promedio de distribución alcanzado fue de 1.397.690,7988 hectáreas por año y la desviación estándar ± 1,035.

En el sexenio 1971-1977, presidido por el dictador Banzer Suárez, devenido demócrata desde 1979, se observa una distribución mayor al promedio, de entre 1,5 y 3,6 veces más y, también en el lapso 1990-1992, cuando la distribución es entre 2,3 veces y 3,3 veces más alta que el promedio. En estos dos períodos, que suman 10 años en total, se distribuyó el 62% de la superficie.

En 1975 se distribuyó 9% de la tierra, constituyendo el record de la distribución anual.

Verdad de perogrullo, la década del '70 representó el 47% de la tierra distribuida y, en los años '90, en sólo 4 años, se asignó el 22% de la superficie. En los '50 se registra la más baja distribución (1,5%), probablemente porque fueron los años de organización del proceso.

La gestión de gobierno en que se registró la mayor distribución de la tierra fue entre 1971-1978: el 43%. Entre 1990 y 1993, durante la administración del socialdemócrata Jaime Paz Zamora, aliado de Banzer en democracia, se repartió el 22%.

En ambas gestiones se distribuyó el 65% del total de tierras asignadas en el período 1953-1993. El afán de ganar consistentes respaldos y, fundamentalmente los intereses económicos de los gobernantes de turno, fueron, además de la corrupción, algunas de las causas que generaron tal "eficiencia" institucional.

Aspectos que limitaron y distorsionaron la Reforma Agraria

Según Juan Carlos Rojas, actual director en funciones del Instituto Nacional de Reforma Agraria y autor del texto La Reforma Agraria Boliviana - Recuento histórico de sus marchas y contramarchas: 2007, del que hemos extractado para éste y el anterior acápite sus percepciones de la política agraria instrumentada entre 1953 y 1993, los pueblos indígenas de tierras bajas fueron los grandes ausentes en este proceso.

Hasta entonces, estos pueblos apenas habían podido establecer sus

relaciones con la sociedad y el Estado, especialmente en lo relacionado al reconocimiento legal de sus tierras. Por su parte, la sociedad y el Estado consideraban a estos pueblos proscritos y sujetos de tutelaje.

No se reconocían sus cosmovisiones (aún no se lo hace) y con ellas sus formas de vida, entre las 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 expresiones espirituales; prácticas que constituyen la base de su identidad étnica y cultural.

Esos 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, en actores económicos individuales vinculados al mercado pero desarraigados del seno comunal.

En el ámbito de una obsesión civilizatoria, este razonamiento llevó a que el Estado reconociera derechos agrarios en el marco de la clasificación de la propiedad vigente, obligándoles, en los hechos, a la sedentarización a través de distintos mecanismos, desconociendo sus derechos específicos en tanto colectividad étnica distinta, en tanto pueblo indígena.

Un Estado sin presencia en grandes extensiones de las tierras bajas de Bolivia, buscó la forma de aplicar el modelo por vía de la implantación de un sistema educativo que debía "castellanizar para civilizar" y de misiones de iglesias evangélicas (como Nuevas Tribus y el Instituto Lingüístico de Verano), que se convirtieron en el principal instrumento de articulación con la sociedad y el Estado. Varios pueblos indígenas resistieron a procesos de colonización o contacto con la sociedad hasta cuando se consumó, con sus limitaciones y yerros, la Reforma Agraria. De hecho, hoy aún existen grupos pequeños de toromonas o ayoreos no contactados, y que migran entre Paraguay y Bolivia.

A pesar de ello, las haciendas ganaderas, las concesiones forestales y petroleras, en una lógica extractivista de los recursos naturales, afectaron seriamente sus formas de vida; de ahí el afán de las organizaciones indígenas por demandar al Estado el reconocimiento de sus territorios y derechos, lo que les permitió constituirse, progresivamente, en los protagonistas de una nueva etapa en la Reforma Agraria boliviana.

El paradigma organizativo para las comunidades campesinas, promovido desde el Estado del 52, siguió siendo el sindicalista, basado en la articulación de los beneficiarios de la distribución de tierras y la disciplina entorno a un mando centralizado. Este modelo tuvo poco éxito entre los pueblos indígenas de tierras bajas, tanto como la política de dotación de tierras.

Una de las razones para el fracaso del sindicalismo en el seno de los pueblos indígenas radica en que las formas organizativas indígenas reconocían un mando único solamente en tiempos de conflicto y precian, hoy mismo, la libertad como norma individual, inscrita en un derecho consuetudinario inmutable.

Otra de las razones para tal fracaso tiene que ver con que, durante la instrumentación de la Reforma Agraria, algunos pueblos indígenas fueron reducidos dramáticamente a condición de peones mientras otros trataban de sobrevivir ante el asedio permanente de ganaderos, gomeros, petroleros o castañeros.

Es el caso de los guaraníes que fueron prácticamente acorralados en las estribaciones de la Cordillera del Aguara Güe, en el subandino boliviano, frontera con Paraguay, donde la producción agrícola y pecuaria se torna mucho más precaria y difícil.

La Reforma Agraria concibió la política de colonización en ciertas áreas del Trópico para disminuir la presión demográfica en las tierras altas, canalizarla hacia las regiones despobladas e incorporar éstas a la economía del país. Esta política, vigente entre 1960 y 1994, doce años después de restaurada la democracia boliviana, 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, para el 7,2 % de los beneficiarios 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 de la misma por parte del Estado, dejando a las "colonias" sin el apoyo comprometido.

En las tierras altas (altiplano y valles), donde se registró el impacto más importante de la Reforma Agraria con la confiscación 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 sucesión hereditaria, 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 descargó mayor presión sobre la tenencia de la tierra, en áreas no aptas para la agricultura y en prácticas depredadoras de la capa fértil del suelo. De este modo se fueron perdiendo áreas comunales destinadas al pastoreo por ejemplo. Se habilitaron áreas sin condiciones productivas o se perdieron prácticas ancestrales que permitían la rotación de cultivos para la recuperación de los suelos. Estas condiciones empobrecieron los ingresos familiares y la calidad de vida de la población, e impulsaron olas migratorias hacia otras regiones del país o al exterior.

De acuerdo con datos del estatal Instituto Nacional de Estadística, en el amanecer del siglo XXI, 7 de cada 10 bolivianos vivían debajo de la línea de pobreza, con poco más de un dólar diario, y 3 de aquéllos, en áreas rurales, sobrevivían en condiciones de indigencia.

Está claro que la Reforma Agraria no pudo alcanzar sus objetivos y la crisis de la institucionalidad agraria implantada como efecto de la Revolución del 52 resultó ser el producto de una estructura administrativa inconexa, de un conjunto de prácticas ineficientes, procedimientos lentos y poco transparentes, así como de evidentes actos de corrupción que obligaron al gobierno de Jaime Paz Zamora a ordenar su intervención.

Intervención Gubernamental al SNRA – 1992/1996

"Uno de los primeros antecedentes relacionados con la Intervención al CNRA y del INC se encuentra en octubre de 1986, cuando el Senado nacional –ante las continuas y permanentes denuncias hechas por trabajadores campesinos contra el CNRA- solicita el cambio de las autoridades del Consejo por profesionales idóneos y honestos", según Hernáiz y Pacheco: 2000.

Un año más tarde, se dispuso la creación de una comisión investigadora de

las denuncias sobre los malos manejos y arbitrariedades verificadas en el CNRA y que cursaban en el Senado en contra de su presidente (DS 21764. Nov.17, 1987).

En 1992, Hedim Céspedes, a la sazón ministro de Educación de 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, conocido como el "caso Bolibras" destapó la corrupción en las instituciones agrarias y, ante la protesta generalizada, obligó al gobierno intervenir el CNRA y el INC, como entidades responsables de la dotación de tierras. A su vez, este episodio puso en evidencia que la tierra había sido utilizada, por sucesivos gobiernos desde 1953, para beneficio propio y el de sus aliados.

La corrupción que había socavado la estructura institucional agraria en el período 53-93 se expresaba, entre otros rasgos, por la sobreposición de derechos, con el resultado de una doble y hasta triple titulación en un mismo predio. De igual manera se emitieron títulos sin sustento legal ni técnico. En la misma corriente de procedimientos regulares o irregulares se toleró, cuando no fomentó, 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 ni referencias geográficas, elementos indispensables para procesos de distribución de tierras. Junto a la ausencia de un catastro rural confiable dieron lugar a que más del 50% de las propiedades no puedan 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 7 años.

A esta situación contribuyeron además la baja asignación de presupuesto, la designación de personal más por criterio político antes que profesional o técnico, las limitaciones en equipos y materiales y la ausencia de criterios organizativos y metodológicos. Estas condiciones dieron como resultado inseguridad jurídica en la propiedad de la tierra, inequidad en el acceso y

distribución de la tierra, institucionalidad deslegitimada y muchos conflictos por la posesión de la tierra.

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

La intervención del CNRA y del INC fue instaurada en 1992, por medio del Ministerio de Asuntos Campesinos y Agricultura y una comisión a cargo del ingeniero Osvaldo Antezana y la abogada Isabel Lavadenz. La medida, que incluyó la moratoria de los trámites y solicitudes de dotación y adjudicación de tierras, tenía como objetivos:

- identificar las tierras fiscales y las otorgadas en propiedad, estableciendo las superposiciones entre propiedades y con derechos forestales;
- investigar las irregularidades e ilegalidades en los trámites agrarios, especialmente los correspondientes a la mediana propiedad y la empresa agropecuaria;
- proponer las normas necesarias para reencauzar el proceso de reforma agraria.

Además, algunas acciones fueron emprendidas en procura de una mayor coordinación, en pos de delimitar jurisdicciones; revisar el carácter y sentido de los procesos agrarios; calificar el registro de las reversiones de tierras y su redistribución; capacitar al personal técnico y radicar procesos contra los corruptos incrustados en el conjunto de su estructura.

Diversos convenios (con la Unión Europea y los gobiernos de Holanda y Dinamarca y el FIDA) y proyectos financiados por la cooperación internacional (de Catastro Integrado al Saneamiento CAT-SAN; de Tierras Comunitarias de Origen SAN-TCO y de Tierras Bajas del Este, también fueron puestos en marcha.

La intervención pretendía, en el fondo, 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.

Varias eran las responsabilidades que de manera concreta fueron asumidas por los miembros de la Comisión encargada de la intervención. Presentamos a continuación un balance acerca de lo alcanzado y omitido al respecto.

Una mirada al proceso de Intervención

Responsabilidades de la Comisión Interventora	Omisiones de la Comisión Interventora
- Realizar un estudio del ordenamiento territorial respecto del uso del suelo, determinando las superficies dotadas, consolidadas y revertidas al dominio de la Nación, identificando su superficie, ubicación geográfica y límites. - Identificar las superposiciones agrarias, de colonización y forestales, los conflictos de límites, colindancias y linderos, la doble titulación y el acaparamiento de tierras. - Establecer las irregularidades o ilegalidades que se hubieran cometido en materia agraria. - Proponer al poder ejecutivo los reglamentos que correspondan, de acuerdo con las conclusiones a que arribe la comisión.	- No se realizó el estudio del ordenamiento territorial respecto del uso del suelo. - La identificación de superposiciones agrarias, doble titulación y acaparamiento de tierras no fue realizada. - La Intervención se da prácticamente por las irregularidades detectadas. - No se propone ningún reglamento. La Interventora presenta la Ley 1715 en el marco de la aplicación del Plan Nacional de Tierras (PNAT).
Responsabilidades de la Interventora	Omisiones de la Interventora
- Reorganizar las oficinas centrales y las del interior. - Elaborar las estadísticas diferenciadas de las tierras afectadas, consolidadas, dotadas y adjudicadas desde los inicios de la Reforma Agraria y del INC, especificando sus deficiencias, en coordinación con la Comisión Nacional para el ordenamiento territorial sobre el uso del suelo. - Coordinar con el Ministerio de Asuntos Campesinos y Agropecuarios (MACA), la continuidad de la titulación de los expedientes resagados. - Identificar las tierras fiscales con que cuenta el CNRA y el INC.	- Se nombraron delegados o representantes de la intervención en los departamentos del país aunque no se reorganizan completamente las oficinas; esto recién se haría con la aprobación de la Ley 1715 y la nueva estructuración del SNRA. - Estadísticas preliminares fueron presentadas por la Interventora. - Se continuó con la titulación parcial de expedientes y también se anulaban parcialmente procesos. - No se identificaron tierras fiscales; esta tarea quedó para el saneamiento.

Fuente: Hernáiz-Pacheco:2000

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 de manera indefinida, hasta 1996, año en que se promulga la Ley 1715, del Instituto Nacional de Reforma Agraria, por parte de Sánchez de Lozada.



El decreto 3464 de reforma agraria expedido por el presidente Víctor Paz Estensoro instituyó el principio de que la tierra es para quien la trabaja, que dispone que el trabajo es la fuente fundamental para la adquisición y conservación de



Al promediar el siglo XX el cuadro de la Reforma Agraria homologa, por otra parte, las situaciones de la propiedad de la tierra a formas de Propiedad Mediana y Empresa, validando que el 4% de los hacendados Agropecuarios, como también la Pequeña, controlaba el 70% de la propiedad. Propiedad y, en especial, la Propiedad Comunitaria agraria en Bolivia, cuya superficie cultivada en las formas de producción colectiva.



En este periodo de casi medio siglo se evidenci un fomento preferencial a la mediana propiedad y a la empresa agropecuaria, enclavadas en zonas relativamente despobladas en desmedro de la pequeña propiedad, la propiedad colectiva y el solar campesino, librados a su suerte.



La Propiedad Comunal fue favorecida tan solo con el 21.45% de la superficie total distribuida al 43.90% del total de beneficiarios y la Pequeña Propiedad y el Solar Campesino recibieron juntas no más del 8% de la tierra distribuida, sumando también entre ambas el 11% de la propiedad privada individual. (Foto: El Q ayru, sistema de almacenamiento tradicional de la papa)



La Propiedad Mediana y Grande fueron las preferidas, pues, entre ambas, llegaron a captar el 68.98% de la superficie favoreciendo tan solo al 18.51% del total de beneficiarios en el periodo de



La aplicación de la Reforma Agraria excluyó, de hecho, al indígena de tierras bajas, algunos en estado aborigen, secularmente desconectado del Estado y su sociedad.



En tierras altas degeneró en el minifundio y en su minimización, el surcofundio, en tanto que en tierras bajas concibió extrauterinamente el latifundio.

REFORMA AGRARIA

Al promediar el siglo XX el cuadro de situación de la propiedad de la tierra validaba que el 4% de los hacendados controlaba el 70% de de la propiedad agraria en Bolivia, cuya superficie cultivada era de sólo 350.000 hectáreas., equivalente al 2,1% del territorio nacional y en momentos en que la superficie titulada, concretada a favor de privados, era de 31,2 millones de hectáreas.

El decreto 3464 de reforma agraria expedido por el presidente Víctor Paz Estenssoro y que fue calcado en Cuba -después de enero de 1959, en que se generó un cambio en el carácter del Estado- instituyó el principio de que la "tierra es para quien la trabaja", que dispone que el trabajo es la fuente fundamental para la adquisición y conservación de la propiedad agraria.

La política de tierras del gobierno del Movimiento Nacionalista Revolucionario extrajo al indígena boliviano, en su mayor parte, del trabajo servidumbral.

Objetivos principales de la Reforma Agraria:

- Proporcionar tierra labrantía a los labriegos que no la poseen, o que la poseen muy escasa, siempre que la trabajen; expropiando para ello, las de los latifundistas que las detentan con exceso o disfrutan de una renta absoluta no proveniente de su trabajo personal en el campo.
- Restituir a las comunidades indígenas las tierras que les fueron usurpadas y cooperar en la modernización de sus cultivos; respetando y aprovechando, en lo posible, sus tradiciones colectivistas.
- Liberar a los trabajadores campesinos de su condición de siervos, proscribiendo los servicios u obligaciones personales gratuitas, instituyendo el régimen de salario como única forma de pago al peón agrícola por su trabajo.
- Estimular la mayor productividad y comercialización de la industria agropecuaria, facilitando la inversión de nuevos capitales, respetando a los agricultores pequeños y medianos, fomentando el cooperativismo agrario, prestando ayuda técnica y abriendo posibilidades de crédito.
- Conservar los recursos naturales del territorio, adoptando las medidas

técnicas científicas indispensables.

- Promover corrientes de migración interna de la población rural, ahora excesivamente concentrada, en la zona interandina, con objeto de obtener una racional distribución humana, afirmar la unidad nacional y vertebrar económicamente al oriente con el occidente del territorio boliviano.

La reforma a la política de reparto de tierras perfila una mirada a las tierras bajas del oriente de Bolivia. Se trata de conectar el andino y subandino con el este tropical, de tierras ubérrimas y acopio de recursos naturales.

La Marcha al Oriente conlleva la construcción de una carretera que vincule de oeste a este el país, que diversifique la economía y por medio de una producción local vigorosa sustituya las importaciones, en el marco de la política cepalina del desarrollo hacia adentro. Santa Cruz es el epicentro de esta política, lo que "apunta a la transformación radical de la estructura agraria, en función del desarrollo nacional, desde una perspectiva capitalista".

La Reforma Agraria homologa, de otra parte, las formas de Propiedad Mediana y Empresa Agropecuaria, como también la Pequeña Propiedad y, en especial, la Propiedad Comunal, y, en sí mismo, formas de producción colectiva.

Esta política reivindicatoria que tornó al indígena en campesino y postuló la reposición de las tierras usurpadas distribuyó, en 40 años de instrumentación, entre 1953 y 1993, poco más de 57 millones de hectáreas, poco menos de la mitad de los casi 110 millones de hectáreas (109.858.100,0000) que tiene el territorio boliviano para un total de 759.436 beneficiarios, entre propietarios individuales y colectivos.

Poco más de un tercio (17.4 millones de hectáreas) de la superficie dotada en los cuatro decenios entre 1953-93, se distribuyó entre 1974-1978, durante la dictadura militar del general Hugo Banzer. En lapso menor, entre 1989-1993, durante la administración del socialdemócrata Jaime Paz, se distribuyeron 13,6 millones de hectáreas (23.7% del total asignado en 40 años de reforma agraria), en un proceso de dotación tanto o más irregular

que el régimen banzerista.

En este período de casi medio siglo se evidenció un fomento preferencial a la mediana propiedad y a la empresa agropecuaria, enclavadas en zonas relativamente despobladas en desmedro de la pequeña propiedad, la propiedad colectiva y el solar campesino, librados a su suerte.

El gobierno de Paz Estensoro creó el Servicio Nacional de Reforma Agraria (SNRA) con la finalidad de instrumentar la reforma a la estructura de propiedad de la tierra y señaló un plazo fatal de 15 años, para concluir, hacia 1968, la fase de titulación de los 109 millones de hectáreas de tierras agrarias en Bolivia. La segunda fase comportaba la organización de la producción.

Estableció, en consecuencia, que la distribución de las tierras se efectuaría bajo dos modalidades: la dotación a título gratuito a cargo del Consejo Nacional de Reforma Agraria (CNRA), brazo operativo del SNRA, y la dotación a título oneroso a cargo del Instituto Nacional de Colonización (INC), entidad que sería creada exclusivamente para "distribuir" en zonas de colonización, propiedades pequeñas en superficies de entre 10 y 80 hectáreas.

Como parte del proceso, también se constituyó, en 1965 hasta 1994, el INC, destinado a dotar tierras en áreas de colonización en el trópico y subtrópico, en extensiones de entre 10 y 80 hectáreas. Mediante el INC se distribuyeron, simultáneamente, 2.1 millones de hectáreas, el 4% de la tierra distribuida a 54.988 beneficiarios, cifra que corresponde al 7% del total de los beneficiarios; en este caso, con un promedio de 38 hectáreas, equivalente a una pequeña propiedad en la zona de subtrópico.

El 96,24% de la tierra fue distribuida gratuitamente al 92,71% de los beneficiarios. Sólo 2,1 millones de hectáreas fueron pagadas al Estado por 54.988 beneficiarios, en su totalidad colonizadores en propiedades pequeñas no mayores a 50 hectáreas en los Yungas de La Paz, el Chapare de Cochabamba y el norte de Santa Cruz.

La Propiedad Comunal fue favorecida tan sólo con el 21.45% de la superficie total distribuida al 43.90% del total de beneficiarios y la Pequeña Propiedad y el Solar Campesino recibieron juntas no más del 8% de la tierra distribuida, sumando también entre ambas el 11% de la propiedad privada

individual.

La Propiedad Mediana y Grande fueron las preferidas, pues, entre ambas, llegaron a captar el 68.98% de la superficie favoreciendo tan sólo al 18.51% del total de beneficiarios en el período de mención.

En la órbita de la propiedad individual, la Empresa Agropecuaria se adjudicó el 40% de la tierra distribuida, en favor del 2% de los beneficiarios. La Mediana Propiedad se favoreció con el 28% de la tierra distribuida, en favor del 16% de los beneficiarios.

La aplicación de la Reforma Agraria excluyó, de hecho, al indígena de tierras bajas, algunos en estado aborígen, secularmente desconectado del Estado y su sociedad. En tierras altas degeneró en el minifundio y en su minimización, el surcofundio, en tanto que en tierras bajas concibió 'extrauterinamente' el latifundio.

Acorralado por denuncias de corrupción, la administración Paz Zamora, la que más tierra dotó de forma irregular en cuatro de los 40 años de la reforma agraria, se vio envuelta en un escándalo que salpicó al ministro de Educación de entonces, Hedim Céspedes, quien intentó adicionar a su peculio un fundo de 100.000 hectáreas en la frontera de Bolivia y Brasil. El caso 'Bolibras' obligó, en una salida política, a la intervención del CNRA y del INC, tristemente célebres por la lentitud en el procesamiento de derechos agrarios.

La intervención al CNRA y al INC, en principio de 90 días y que se extendió hasta 1996, buscaba:

- identificar las tierras fiscales y las otorgadas en propiedad, estableciendo las superposiciones entre propiedades y con derechos forestales;
- investigar las irregularidades e ilegalidades en los trámites agrarios, especialmente los correspondientes a la mediana propiedad y la empresa agropecuaria;
- proponer las normas necesarias para reencauzar el proceso de reforma agraria.

NUEVA ERA EN LA REFORMA AGRARIA - LA LEY 1715

Luego de cuatro años de intervención, el 18 de octubre de 1996 y, fundamentalmente como uno de los principales resultados del proceso histórico considerado en anteriores capítulos, se pone en vigencia la Ley No. 1715 del Instituto Nacional de Reforma Agraria (Ley INRA).

"A principios de la década de los 90, la Marcha por el Territorio y la Dignidad, que llevó a familias enteras desde los llanos amazónicos hasta las punas y el altiplano andino (650 Km. de recorrido.), fue el punto culminante de un largo proceso de organización entre muchos pueblos indígenas de tierras bajas. Ello, junto a la presión social interna y la atención particular de organismos internacionales, llevó al presidente constitucional Jaime Paz Zamora (1989-1993) a reconocer, inicialmente cuatro territorios indígenas con sus respectivos decretos supremos": López L.: 2005.

"No obstante, dichos decretos no contaban con una sólida base jurídica; es decir, carecían del respaldo de una ley. Después de la primera Marcha Indígena de 1990, y de la promulgación de los decretos ya enunciados, durante 6 años, el Estado no volvió a firmar ningún título más, hecho que generó una segunda movilización indígena en 1996 denominada "Marcha Indígena por el Territorio, los Derechos Políticos y el Desarrollo".

"Esta marcha, en cierto modo -concluye López-, puso en evidencia los múltiples problemas que significaba el saneamiento territorial y la definición de las Tierras Comunitarias de Origen; entre ellos, se encuentran el desconocimiento del uso diversificado del territorio que tienen los indígenas de tierras bajas, el significado espiritual del entorno natural, en algunos casos la imposibilidad de ampliación de territorios indígenas por estar rodeados de propiedades privadas, la inaccesibilidad a los recursos del bosque por tener territorios discontinuos a causa de las propiedades privadas y la superposición de tierras originarias con áreas protegidas administradas por el Estado".

Si bien, la denominación de la nueva Ley hace alusión a la institucionalidad agraria, debemos hacer notar que el espíritu de la misma está concentrado en la puesta en marcha de un proceso de perfeccionamiento en el saneamiento de la propiedad agraria en procura de una transformación en la estructura de tenencia de la tierra en Bolivia.

Así, entre las características principales de la Ley 1715, conviene destacar que la misma:

- 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.
- Define el plazo de diez años para el saneamiento de todo el territorio boliviano.

En tal sentido, establece el sistema institucional adecuado para atender la temática agraria y de la tenencia de la tierra, sistema constituido por el Servicio Nacional de Reforma Agraria (SNRA), la Superintendencia Agraria y la Judicatura Agraria, cada una de ellas con atribuciones y normativas propias.

La nueva estructura orgánica del SNRA quedó conformada por el Presidente de la República, el Ministerio de Desarrollo Sostenible y Planificación, la Comisión Agraria Nacional y el Instituto Nacional de Reforma Agraria.

Objeto de la ley

La Ley 1715 "tiene por objeto establecer la estructura orgánica y atribuciones del Servicio Nacional de Reforma Agraria (SNRA), y el régimen de distribución de tierras; garantizar el derecho propietario sobre la tierra; crear la Superintendencia Agraria, la Judicatura Agraria y su procedimiento, así como regular el saneamiento de la propiedad agraria". (Art.1).

Función económico-social de la propiedad

Uno de los rasgos que caracteriza a la Ley INRA y la distingue notablemente de la Ley de Reforma Agraria de 1953, asigna al Solar Campesino, a la Pequeña Propiedad, a la Propiedad Comunitaria y a las Tierras Comunitarias de Origen, una función social, en tanto su producción no está orientada hacia el mercado agropecuario sino a la satisfacción de las necesidades de la población y la re-producción cultural.

A la Mediana Propiedad y a la Empresa Agrícola, en cambio, les asigna una función económico-social en tanto producen para el mercado agropecuario o desarrollan actividades productivas asociadas a la investigación, ecoturismo y protección a la diversidad.

Así concebida, "la función económico-social en materia agraria, establecida por el Artículo 169 de la Constitución Política del Estado, es el empleo sostenible de la tierra en el desarrollo de actividades agropecuarias, forestales y otras de carácter productivo, así como en las de conservación y protección de la biodiversidad, la investigación y el ecoturismo conforme a su capacidad de uso mayor, en beneficio de la sociedad, el interés colectivo y el de su propietario". (Art. 2).

La misma Ley, en procura de transparentar el proceso de saneamiento y titulación, hace hincapié en otro de sus rasgos que la distinguen cualitativamente: "La Función Social o la Función Económico Social, necesariamente será verificada en campo, siendo éste el principal medio de comprobación..." (Art. 4).

Tipos de propiedad

Otro de los rasgos de la Ley, tiene que ver con las formas o tipos de propiedad que reconoce:

TIPO DE PROPIEDAD	DESCRIPCIÓN	CARACTERÍSTICAS
Solar Campesino	Lugar de residencia del campesino y su familia.	No se puede dividir, ni embargar. En la medida en que no lo prohíbe la Ley, se puede vender. No paga impuesto a la tierra.
Pecueña Propiedad	La que trabaja personalmente el campesino y su familia.	No se puede dividir, ni embargar. En la medida en que no lo prohíbe la Ley, se puede vender. No paga impuesto a la tierra.
Propiedades Comunitarias	Tierras tituladas colectivamente a comunidades para su subsistencia.	No se pueden vender, ni dividir, ni embargar. No pagan impuesto a la tierra.
Tierras Comunitarias de Origen	Lugar donde viven las comunidades, pueblos indígenas y campesinos según sus formas de organización económica y cultural.	No se pueden vender, ni dividir, ni embargar. No pagan impuesto a la tierra.
Mediana Propiedad	Propiedad donde a través de asalariados y maquinaria se produce principalmente para el mercado.	Puede ser vendida, hipotecada y por tanto, embargada. Paga impuesto a la tierra.
Empresa Agrícola	Propiedad donde existen inversiones, asalariados, y maquinaria moderna para la producción en función del mercado.	Puede ser vendida, hipotecada y por tanto embargada. Paga impuesto a la tierra.

Fuente: CEDOIN: 1997

Como se puede apreciar, la novedad en esta clasificación, respecto de la aplicada en el período 1953-1993, radica 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 modificarla.

Superficie en hectáreas según tipo de propiedad

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

Fuente: Elaboración en base al Decreto Ley N° 3464 de Reforma Agraria y Ley 1715

Para la categoría de TCO no existe un límite máximo en el entendido de que al ser tierras colectivas pueden tener extensión variable según sea el caso.

Distribución de tierras

Según la Ley 1715, las tierras fiscales “serán dotadas comunitariamente o adjudicadas por el Instituto Nacional de Reforma Agraria, mediante trámite administrativo iniciado ante las direcciones departamentales, con base a los planes de uso de suelo y a la capacidad de uso mayor de la tierra, certificada por la Superintendencia Agraria o la Superintendencia Forestal, según la vocación de las mismas, y a otros instrumentos técnicos de carácter público relativos a su vocación”. (Art. 42).

Son, en consecuencia, dos las modalidades que la Ley INRA establece para la distribución de tierras fiscales: la dotación y la adjudicación (o compra).

La dotación es gratuita y solo es procedente para “comunidades campesinas, pueblos o comunidades indígenas y originarias... representadas por sus

autoridades naturales o por los sindicatos campesinos a defecto de ellas". Así se pone fin a la dotación individual practicada entre 1953-1996. El problema con que ahora esta medida se enfrenta es la escasa cantidad de tierras fiscales disponibles.

La adjudicación, a diferencia de la dotación, determina el pago al Estado por la tierra que se recibe. Pueden adjudicarse o, mejor dicho, pueden comprar tierras las personas naturales o jurídicas que reúnan los requisitos correspondientes. Los funcionarios del Estado, personal de empresas habilitadas o contratadas y las personas extranjeras "no podrán ser dotadas ni adjudicadas de tierras fiscales en el territorio nacional" (Art.46, Inc.3).

La adjudicación de la tierra se la hace previo pago, según su valor en el mercado (a ser precisado por la Superintendencia Agraria) y mediante un "concurso público calificado" que la Ley no define claramente pero que estaría asociado a la adjudicación a partir de la presentación de proyectos de carácter productivo y de protección a la biodiversidad.

Reversión y Expropiación de Tierras

Tratando de superar otros errores del pasado, la Ley INRA plantea también el accionar simultáneo y más cohesionado entre la distribución y la recuperación de las tierras fiscales.

En tal sentido, las modalidades que esta legislación, signada con el número 1715, determina para la recuperación de tierras son las siguientes:

REVERSIÓN
- Las tierras que no cumplen la función económico-social son revertidas al dominio originario de la nación, sin pago de indemnización. - Aplicable tan solo para la mediana y gran propiedad. - Procede también si se constata abandono.
EXPROPIACIÓN
- Procede por causa de utilidad pública (reagrupamiento y distribución de tierras; conservación del medio ambiente y realización obras públicas) o cuando las tierras no cumplen la función económico-social. - El monto de la indemnización a grandes y medianos propietarios se

- calcula según el avalúo que han declarado para el pago de impuestos.
- El monto de indemnización a comunidades e indígenas lo fija la Superintendencia Agraria.

Saneamiento de la Propiedad Agraria

De acuerdo con lo establecido por la Ley INRA, el saneamiento "es el procedimiento técnico jurídico transitorio destinado a regularizar y perfeccionar el derecho de propiedad agraria y se ejecuta de oficio o a pedido de parte". (Art. 64).

La misma Ley faculta al INRA, para "ejecutar y concluir el saneamiento de la propiedad agraria en el plazo máximo de diez años computables a partir de la publicación de esta Ley". (Art. 65). Esa labor debía entonces ser efectuada en el período 1996-2006. El saneamiento tiene las siguientes finalidades:

1. La titulación de las tierras que se encuentren cumpliendo la función económico-social o función social definidas en el Artículo 2" de la Ley, por lo menos dos 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.

2. El catastro legal de la propiedad agraria.

3. La conciliación de conflictos relacionados con la posesión y propiedad agrarias.

4. La titulación de procesos agrarios en trámite.

5 La anulación de títulos afectados de vicios de nulidad absoluta.

6 La convalidación de títulos afectados de vicios de nulidad relativa, siempre y cuando la tierra cumpla la función económico-social.

7. La certificación de saneamiento de la propiedad agraria, cuando corresponda.

8. La reversión de predios que contando con título exento de vicios de nulidad no cumplan total o parcialmente con la función económico-social". (Art. 66).

Se aclara que, tal como lo establece el Art. 67, "como resultado del proceso de saneamiento las resoluciones podrán ser conjunta o indistintamente anulatorias, modificatorias, confirmatorias, constitutivas y de reversión".

Modalidades del Saneamiento

La Ley 1715 establece, por vía del Art. 69 y subsiguientes, tres modalidades para el saneamiento:

- Saneamiento Simple (SAN-SIM) y sus variantes: el SAN SIM a solicitud de parte y el SAN SIM de oficio.

El saneamiento simple “es la modalidad que se ejecuta a solicitud de parte, en áreas no catastrales, o de oficio cuando se detecte conflicto de derechos en propiedades agrarias, parques nacionales, reservas fiscales, reservas de la biodiversidad y otras áreas clasificadas por norma legal” (Art.70).

El saneamiento simple a solicitud de parte es aquel que demanda un propietario individual para regularizar su posesión o derecho adquirido y que, generalmente, contrata una empresa para que realice las pericias de campo.

El saneamiento simple de oficio es definido por el Estado, principalmente por el grado de conflictividad en la tenencia de la tierra. Hasta ahora han sido registradas como áreas de SAN SIM el norte amazónico de Bolivia, el Chaco de Tarija y todo el departamento de Santa Cruz.

Algunos años después de iniciado el proceso de saneamiento, las experiencias de comunarios y comunidades llevó a identificar otras dos variantes de saneamiento simple que permiten agilizar el proceso cuando se trata de comunidades y colonias con áreas comunes y pequeñas propiedades.

Ante la lentitud del proceso y sus características se encontró que hacer un trabajo de concertación interno para resolver los conflictos de linderos entre sus afiliados era mucho más efectivo. De este modo se dio lugar a lo que se denomina saneamiento interno: el INRA establece un polígono para el saneamiento, la comunidad lo realiza y el INRA reconoce y certifica lo hecho.

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 conoce como titulación sin más trámite.

- Saneamiento Integrado al Catastro Legal (CAT-SAN)

El CAT SAN se ejecuta de oficio en áreas catastrales. “Se entiende por catastro legal, el sistema público de registro de información en el que se hacen constar datos relevantes a la propiedad agraria y derechos que sobre ella recaen, así como su superficie, ubicación, colindancias y límites. (Art.71).

Esas áreas son definidas por el Estado según sea el interés público y en el marco de criterios determinados en el Reglamento de la Ley. En esta modalidad se han registrado áreas extensas del departamento de Chuquisaca, Cochabamba, Beni y Santa Cruz además del área de colonización del norte de La Paz.

- Saneamiento de Tierras Comunitarias de Origen (SAN-TCO)

El SAN TCO se ejecuta de oficio o a pedido de parte, en las áreas comprendidas en las tierras comunitarias de origen. Está orientado exclusivamente para la atención de las tierras de los pueblos indígenas, garantiza la participación de los mismos en la ejecución del proceso, identifica propiedades de terceros al interior de las demandas y las 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.

Superficie Objeto de Saneamiento

Según la Ley INRA, el proceso de saneamiento debía aplicarse, en diez años, en todo el territorio nacional. Bolivia tiene una superficie total de 109.858.100 hectáreas, de las que 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 al 97.17% de la superficie total.

El siguiente cuadro muestra la superficie a ser saneada, por departamento.

SUPERFICIE TOTAL Y SUPERFICIE OBJETO DE SANEAMIENTO- FEB. 2007

Departamento	Superficie total / ha.	Superficie objeto de saneamiento	
		Ha.	%
Beni	21.356.400.0000	20.907.197.9466	97.90
Chuquisaca	5.152.400.0000	5.107.815.9233	99.04
Cochabamba	5.563.100.0000	5.466.168.9377	98.62
La Piz	13.798.500.0000	12.815.006.4386	95.87
Oruro	5.358.800.0000	5.009.696.8891	93.49
Pando	8.382.700.0000	8.308.625.6729	98.84
Potosí	11.821.800.0000	10.570.658.0060	89.42
Santa Cruz	37.062.100.0000	36.808.722.0059	99.31
Tarija	3.762.300.0000	3.713.301.8139	98.70
Total	109.858.100.0000	106.751.723.4330	97.17
Fuente: Elaboración sobre la Base de Datos del Instituto Nacional de Reforma Agraria, febrero 2007, INC, Rojas, J.C. / 2007			

Los departamentos más extensos en superficie por sanear, son Santa Cruz y Beni; juntos hacen el 53% del territorio boliviano. En cambio, el departamento menos extenso es Tarija que alcanza al 3.4% del territorio nacional.

La superficie objeto de saneamiento supera en todos los departamentos el 90% de la superficie departamental, correspondiendo la cifra más alta a Santa Cruz con el 99.31% de superficie 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.

El Servicio Nacional de Reforma Agraria

De acuerdo a lo que determina la Ley INRA, el Servicio Nacional de Reforma Agraria (SNRA) “es el organismo responsable de planificar, ejecutar y consolidar el proceso de reforma agraria en el país” (Art.5) y está conformado por:

- El Presidente de la República, tal como lo dispone el Art. 96, Atribución 24 de la Constitución Política del Estado.
- El Ministerio de Desarrollo Rural, Agropecuario y Medio Ambiente, que ejerce tuición sobre el Sistema de Regulación de Recursos Naturales Renovables (SINERARE) y el INRA.
- La Comisión Agraria Nacional, órgano responsable de proyectar y proponer políticas agrarias de distribución, reagrupamiento y redistribución de tierras, cualquiera sea su condición o uso, para elevarlas a consideración de la autoridad máxima del SNRA.

- El Instituto Nacional de Reforma Agraria (INRA), entidad pública descentralizada del Ministerio de Desarrollo Rural, Agropecuario y Medio Ambiente, creada expresamente como el órgano técnico-ejecutivo encargado de dirigir, coordinar y ejecutar las políticas establecidas por el SNRA.

El Instituto Nacional de Reforma Agraria
(Historia institucional)

En el marco de la Ley 1715, en reemplazo del CNRA y el INC, es creado en 1996, el Instituto Nacional de Reforma Agraria, máxima instancia a nivel técnico ejecutivo, del nuevo SNRA.

El INRA es entonces la instancia encargada por Ley, de llevar adelante el saneamiento, revertir las tierras abandonadas, expropiar las propiedades agrarias, definir qué tierras se dotan y cuáles se adjudican además de emitir los títulos ejecutoriales correspondientes.

Está compuesto por una Dirección Nacional, direcciones departamentales y jefaturas regionales y, los nombramientos, una vez elegido el Director Nacional por el Presidente de la República de una terna elevada a su consideración por la Cámara de Diputados, los hacen los inmediatamente superiores en rango.

La abogada Isabel Lavadenz fue la primera Directora Nacional interina del INRA. Dos años después, se designa en el cargo al abogado Hugo Teodovich, cuya gestión estuvo orientada a la organización de la primera estructura institucional, a la desconcentración administrativa –vía fortalecimiento de las direcciones departamentales, equipamiento y otros recursos-, a la planificación operativa y a la sistematización de algunos procesos, de cuyo fruto surge un Manual de Saneamiento y Titulación y otro texto referido a Normas Técnicas de Catastro.

En la gestión de Teodovich se puso en marcha, a manera de plan piloto, el proceso de Saneamiento y Catastro del Departamento de Chuquisaca y una buena parte de los expedientes fueron remitidos a sus lugares de origen para que sea ahí donde se efectúen los trámites normales de saneamiento y titulación.

A la renuncia de Teodovich asume el cargo el ingeniero y coronel Jaime Medrano que, además de iniciar procesos de saneamiento en diversas Tierras Comunitarias de Origen (TCO) promueve una mejor relación con el Instituto Geográfico Militar y afronta un proceso de institucionalización para el cargo de Director Nacional, el que deriva en el nombramiento, en diciembre de 1998, de René Salomón Vargas.

Una de las primeras tareas que encaró Salomón fue la formulación de un Plan Quinquenal de carácter estratégico. También se dedicaron esfuerzos a la elaboración de un reglamento que permitiera la aplicación de la Ley 1715 en el ámbito nacional, el mismo fue aprobado en mayo de 2000.

Con la norma en la mano se impulsó el proceso de saneamiento de tierras el que, hasta el año 2003, se debatió en medio de marchas y contramarchas en función de las metas y objetivos propuestos. La mayoría de las direcciones departamentales fue institucionalizada y varios equipos multidisciplinarios fueron conformados.

Además de la Dirección Nacional y las direcciones departamentales del INRA, en el quinquenio 1998-2003, fueron parte de estructura institucional la Dirección Jurídica, la Unidad de Coordinación y Administración del Proyecto Nacional de Administración de Tierras (PNAT), la Unidad de Distribución de Tierras y Asentamientos Humanos y la Unidad de Gestión Administrativa y Financiera.

En esos años, “La Comisión Agraria Nacional, al estar constituida por miembros de diversos sectores y representantes del Poder Ejecutivo con intereses muchas veces contrapuestos y con relaciones politizadas agravadas por la falta de liderazgo, dejó en manos de la presión la búsqueda de respuestas a los problemas sectoriales”, lo que “no permitió dar soluciones estructurales y balanceadas ni adecuadas respuestas coyunturales coherentes con las políticas de Estado en materia agraria” (René Salomón V. Informe Final de Gestión 1998-2003).

El Presidente de la República es quien ejerce, por Ley, la Presidencia del SNRA. Entre sus atribuciones está la “dirección de la política agraria en el más amplio sentido de la palabra” además de “la responsabilidad de firmar

los títulos ejecutoriales de propiedad”. (Ley 1715)

En la gestión 2004, según Alcides Vadillo, a la sazón director nacional del INRA, fueron tres los principios que sustentaron las acciones institucionales.

- **“Transparencia**, con medidas e instrumentos, informativos (Página Web y Sistema Integrado de Saneamiento y Titulación) y administrativos (implementación del SIGMA).
- **Legalidad**, a través de la aplicación irrestricta de la Ley considerando la igualdad jurídica y el respeto a la jerarquía normativa;
- **Eficiencia**, acelerando los procesos agrarios con la aprobación de nuevas normas técnicas, nuevo reglamento para TCOs en tierras altas e inicio del proceso, desconcentración de responsabilidades a las direcciones departamentales del INRA”.

También se pudo establecer “una nueva política de tierras a través del Plan Nacional de Saneamiento y Titulación, que persigue acelerar procesos de saneamiento, titulación y distribución equitativa de la tierra con seguridad jurídica”. (Vadillo P., Memoria Institucional: 2004).

En la “Memoria Anual 2005”, del INRA, se encuentra un artículo escrito por Luis Fernando Asturizaga M., entonces viceministro de Tierras, en el que refiere que “a nueve años de la promulgación de la Ley 1715” ésta “no pudo cumplir efectivamente los fines para los cuales había sido diseñada”.

Según Asturizaga, ese incumplimiento se debía a que “el INRA no contó con presupuesto para una adecuada difusión de la Ley, que esclarezca, por ejemplo, cuáles son las competencias de las diferentes instancias institucionales llamadas a contribuir en la otorgación de la seguridad jurídica sobre el derecho propietario, así como en la efectiva tuición de las tierras fiscales, muchas de ellas esencialmente forestales”.

La falta de coordinación entre el INRA y el Ministerio de Desarrollo Sostenible, a través del Viceministerio de Tierras, es otro de los factores causales de la ineficiencia, identificados por Asturizaga.

Cuando esa coordinación fue lograda, “coordinación que parece ser un detalle más en la gestión pública, fue posible que los ministerios de la Presidencia y de Desarrollo Sostenible, el Viceministerio de Tierras y el INRA

aúnen esfuerzos para culminar procesos que hacía mucho tiempo no contaban con resoluciones definitivas”.

Esta acción fue la que propició, según Asturizaga, “la otorgación de 8.788 títulos ejecutoriales firmados por el presidente Eduardo Rodríguez Veltsé (invertido en junio de 2005, en medio de una crisis estatal en reemplazo del dimitente Carlos Mesa Gisbert), así como más de 2.500 resoluciones supremas que definen derechos en el campo agrario”.

En 2005, la Dirección Nacional a.i. del INRA fue encomendada a Roberto Tórrez Valdez, quien propuso “la reorganización” de la institución “en cada una de las instancias operativas y administrativas, ya que la organización matricial existente no permite contar con un sistema de planificación, seguimiento y control sobre los diferentes proyectos en sus tres modalidades de saneamiento y menos prever sus resultados”.

Además de la Dirección Nacional y las direcciones departamentales, la estructura organizacional del INRA, estaba constituida por las unidades de Coordinación y Administración de Proyectos; Manejo de Conflictos, Coordinación Municipal, Comunicación y Género y de Auditoría Interna. (Memoria Anual INRA, 2005).

En 2006, poco después de la asunción del indígena aymara Evo Morales Ayma, a la primera magistratura de la nación, Juan Carlos Rojas es nombrado Director Nacional interino del INRA, con la misión concreta de propulsar el proceso de Reforma Agraria en Bolivia y en la perspectiva de alcanzar la “reconducción comunitaria” de la misma.

La Cooperación internacional

La cooperación internacional, en atención a las demandas sociales que determinan la problemática agraria en Bolivia y considerando la necesidad imperiosa de apuntalar la institucionalidad correspondiente para evitar nuevos conflictos asumió un rol importante durante y después del período de intervención al INRA.

Es el caso del proyecto Tierras Bajas (conocido como Proyecto Lowland), uno de cuyos componentes financió parte de la intervención y, posteriormente, la

puesta en marcha del proceso de conciliación de una nueva norma agraria.

Para el período junio 1995 - diciembre 2004, el Banco Mundial comprometió el financiamiento del Programa Nacional de Administración de Tierras (PNAT) que tiene como objetivos:

- La preparación y consolidación de la Ley de Administración de Tierras y Fortalecimiento Institucional
- Fortalecimiento del INRA
- Fortalecimiento del Registro de la Propiedad
- Fortalecimiento del Registro Legal Catastral.

Derechos Reales, el Tribunal Agrario Nacional y la Superintendencia Agraria, a tiempo de constituirse de acuerdo con la Ley, en protagonistas del PNAT, fueron, además del propio INRA, entidades beneficiadas con recursos provenientes de la cooperación internacional. Posteriormente, el Fondo Nórdico de Desarrollo, también en el marco del PNAT, apoyó la ampliación del área de servicios en zonas contiguas.

El Reino de los Países Bajos, a través de su embajada, aportó al proceso de regularización agraria en el departamento de Chuquisaca y otras regiones del país, a través del Plan de Apoyo al Sistema de Administración de la Propiedad (PASAP I y II), del Plan de Titulación, del Plan de Acción Inmediata para la Distribución de Tierras y Asentamientos Humanos y Tecnología de la Información y Comunicación, del Proyecto de Saneamiento en el Norte Amazónico y del Proceso de Mantenimiento de la Información Catastral. En el marco del PENSAT y para dar continuidad al PASAP II, se proyectó para el período 2007-2009 el apoyo al saneamiento de tierras principalmente en Chuquisaca, Tarija, y otros departamentos, particularmente en lo que Catastro, Fortalecimiento Institucional y Articulación y Seguimiento de Políticas Públicas se refiere.

El Gobierno de Dinamarca financió el proceso de Saneamiento de Tierras Originarias, en las TCOs Tapiete (Tarija), Monteverde, Iupaguasu y Guarayos I (Santa Cruz), que luego se amplió incorporando demandas provenientes tanto de tierras bajas como de tierras altas, en un afán por equilibrar el beneficio de las comunidades originarias. Este apoyo está en curso y tiene

vigencia hasta el año 2009.

El FIDA/CAF, en cofinanciamiento con el gobierno de Canadá, dio inicio al saneamiento en polígonos priorizados del Territorio Indígena Chimán (Beni), Territorio Indígena del Parque Nacional Isoboro Securé (Beni y Cochabamba) y Multiétnico II (Beni).

En el Trópico de Cochabamba, con apoyo de la Comunidad Europea, en el marco del Programa de Apoyo a las Estrategias de Desarrollo Alternativo en el Chapare (PRAEDAC), se incorpora el componente de catastro y saneamiento y se ejecuta de manera interinstitucional.

En la misma zona, se anota el Proyecto de Titulación de Tierras en Bolivia (Bolivia Land Titiling Program – BLTP, por sus siglas en inglés), financiado por la agencia estatal estadounidense USAID, a través de la administración de la organización Chemonics.

Además se encuentran otras fuentes financieras con diversos montos y motivaciones; entre ellas se puede citar al BID, FONABOSQUE, TRANSREDES, WWF, COSUDE, USAID, TOTAL PETROL, TRANSIERRA GASYRG, BG BOLIVIA y PETROBRAS

Todo ello supuso para el INRA la instrumentación progresiva de mecanismos adecuados para la administración y control de recursos económicos destinados tanto para bienes como para servicios, responsabilidad que ha sido cumplida sin mayores sobresaltos. Queda pendiente, sin embargo, la tarea de confrontar información respecto de lo ejecutado con dichos fondos y los resultados alcanzados. Más aún si se toma en cuenta que varios procesos fueron iniciados pero no concluidos y que el hecho de darles continuidad supondrá nuevos costos.

La orientación para la ejecución de los fondos fue la contratación de 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”. En general, la aplicación de esa modalidad fue negativa para el país, en resultados y calidad de los mismos, puesto que se ha saneado menos superficie de la contratada.

Por el otro lado, los fondos de DANIDA se ejecutaron directamente por conducto del INRA y es donde mejores resultados se han obtenido en estos diez años. Producto de ello se ha 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.

Resultados Alcanzados - Período 1996: 2006

Hasta el 31 de diciembre del 2006, los resultados del proceso de saneamiento se resumen en el siguiente Cuadro.

RESULTADOS DEL PROCESO DE SANEAMIENTO
SUPERFICIE TITULADA, POR TITULAR Y EN PROCESO
1996 - 2006

	Superficie (ha.)	%
Superficie total nacional	109.858.100,0000	
Superficie total objeto de saneamiento	106.751.722,4330	100,0
Superficie titulada	12.283.972,8634	11,5
Superficie por titular	20.546.622,7786	19,2
Superficie en proceso de saneamiento	15.561.383,5257	14,6
Superficie sin sanear	58.359.744,0453	54,7

Fuente: Elaboración sobre la Base de Datos del INRA, febrero 2007. En: Rojas, J.C. 2007

En los 10 años de plazo fijado por Ley (1996-2006), el proceso de saneamiento alcanzó a cubrir el 45.3% de la superficie total objeto de saneamiento, llegando a concluir este proceso en el 30.7% del territorio (superficie titulada más superficie por titular).

Nótese que lo que se tituló efectivamente alcanza al 11.5% de la superficie por sanear.

La superficie sin sanear, 54.7%, refiere un déficit en el proceso que, junto a otros, llevaron a cuestionar a distintos sectores, al proceso como tal y al INRA como institución responsable del mismo.

SUPERFICIE TITULADA POR MODALIDAD DE SANEAMIENTO Y DEPARTAMENTO 1996 - 2006

Departamento	SAN TCO (Ha.)	%	CAT SAN (Ha.)	%	SAN SIM (Ha.)	%	TOTAL GERAL (Ha.)	%
Beni	3.182.210.8370	17,36	32.909.9488	0,27	242.330.4988	1,97	2.457.479.8857	20,01
Chuquisaca	1.791.225.8885	1,46	486.802.7594	3,82	83.4626	0,00	647.992.1115	5,28
Cochabamba	438.862.8488	3,47	108.707.5883	0,88	44.288.8684	0,36	579.458.7053	4,72
La Paz	844.570.1468	6,88	200.630.1633	2,81	55.139.2708	0,45	1.099.344.3809	9,18
Oruro	246.478.1791	2,01	0,0000	0,00	38.785.7876	0,32	285.183.9667	2,32
Pando	529.754.3787	4,31	0,0000	0,00	1.241.842.7888	10,11	1.771.597.1662	14,42
Potosí	354.172.5394	4,31	0,0000	0,00	125.883.7888	1,02	479.856.3284	3,93
Santa Cruz	3.321.938.0220	27,04	486.142.8378	3,94	688.894.8888	5,60	4.496.975.7486	36,58
Tarija	115.830.8484	0,94	4.932.0921	0,04	34.889.8374	0,28	135.252.7759	1,10
TOTALES	8.400.752.1837	68,36	1.448.928.8887	11,80	2.433.290.0188	19,81	12.283.972.0834	100,00

Fuente: Cálculos sobre la Base de Datos del Instituto Nacional de Reforma Agraria, Febrero 2007, En Rojas J.C., 2007

Este cuadro muestra el resultado del proceso por modalidad de saneamiento y por departamento. Observamos que la modalidad a través de la que se tituló una mayor superficie es la de SAN TCO, con el 68% de las 12.283.972 hectáreas tituladas.

La demanda indígena sumó un total de 32.999.771,3527 hectáreas, cifra del que fue definido como área de saneamiento un total de 20.549.489.7458 hectáreas y se tituló 8.400.752,1837 hectáreas.

De los casi 33 millones de hectáreas, que sumó la demanda indígena, las de tierras bajas, las primeras en este proceso, alcanzaron a 21.003.019,2889 hectáreas, mientras que la demanda de TCO en tierras altas suma 11.996.752,0638 hectáreas. La cantidad de población demandante alcanza a 192.449 personas entre hombres y mujeres.

Las modalidades de CAT SAN y SAN SIM suman el 32% de la superficie titulada; destaca el SAN SIM en Pando que con 1.2 millones de hectáreas tituladas aporta con el 51% de la superficie titulada bajo esta modalidad en todo el país.

Como nota sobresaliente, 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 proviene de la modalidad TCO que suma 5.4 millones de hectáreas.

Los departamentos con menor superficie titulada son Tarija y Oruro, sumando entre ambos el 3.5% del total de superficie titulada.

BENEFICIARIOS DEL PROCESO DE SANEAMIENTO 1996 - 2006

Depto	Títulos/Certificados	%	Beneficiarios	%	Superficie ha.	%
Beni	308	0,91	381	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	1.099.344.59	9,18
Oruro	27	0,08	388	0,70	285.183.97	2,32
Pando	458	1,35	638	1,18	1.771.597.14	14,42
Potosí	96	0,28	5.940	10,66	479.856.32	3,93
Santa Cruz	7.200	21,18	8.326	14,94	4.497.015.22	36,58
Tarija	412	1,21	837	1,50	135.252.38	1,10
TOTALES	33.991	100	58.715	100	12.283.972.08	100

Fuente: Autorización sobre la Base de Datos del INRA
Febrero 2007, En Rojas J.C., 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, al tipo de población beneficiaria.

En el período que nos ocupa, 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 y demostraron haberlos trabajado dos años antes de la promulgación de la Ley 1715.

Por otra parte, entregó certificados de saneamiento a quienes tenían documentos del CNRA o INC, ratificando o modificando la superficie consignada en el título antiguo, como resultado de las mensuras y conciliaciones. Ambos documentos son válidos y perfeccionan el derecho propietario. En este caso, se cuenta el número de documentos entregados por el INRA.

Tal como adelantamos, son beneficiarias también 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. Por tanto, 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.

Por eso es que el resultado de los 10 años de saneamiento refiere que se entregaron 33.991 documentos de propiedad sobre la tierra para 55.715 beneficiarios de las 12.283.972 hectáreas. Beneficiarios que se cuentan entre individuales, organizaciones de comunidades y pueblos indígenas.

La población beneficiaria asciende entonces a 246.859 personas, entre hombres y mujeres, incluyendo la población indígena de las TCO. Esta población corresponde al 32.5% de los beneficiarios, cifra alcanzada en el período 1953-1993.

ESTADO DEL PROCESO DE SANEAMIENTO SEGÚN CLASIFICACION
1996 - 2006

Clasificación	Títulos y Certifíc.	%	Benefic.	%	Superficie ha.	%	Promedio
Solar Campesino	758	2.23	1,304	2.34	188.02	0.00	0.25
Pequeña	31,153	91.65	45,077	80.89	914,934.36	7.45	29.37
Mediana	462	1.36	724	1.30	345,039.09	2.81	746.84
Empresa	273	0.80	486	0.87	968,017.68	7.88	3,545.85
Propiedad comunitaria	1,222	3.60	8,005	14.37	2,342,820.18	19.07	1,917.20
TCO	122	0.36	126	0.23	7,712,982.76	62.79	63,221.17
Total	33,991	100	55,717	100	12,283,972.08	100	
Fuente: Elaboración sobre la Base de Datos del INRA, Febrero 2007. En: Rojas J.C. 2007							

Este otro cuadro refiere los resultados alcanzados de acuerdo con la clasificación del tipo de propiedad y resulta ser que la mayor cantidad de documentos de propiedad emitidos fue expedida en favor de los pequeños propietarios y que la mayor cantidad de superficie distribuida fue hecha a favor de 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 fue dotado a favor de colectividades indígenas, mientras que los propietarios individuales suman el 18.2% de la superficie distribuida en función del 96% de los documentos de propiedad emitidos.

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.

Las TCO, por su parte, alcanzan un 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.

ESTADO DEL PROCESO DE SANEAMIENTO SEGÚN CALIFICACION
1996 - 2006

Calificación	Títulos y Certifíc.	%	Benefic.	%	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	4,678	13.62	8,985	16.13	1,657,771.3100	13.50	358.2046
Mista	948	2.79	6,809	12.22	9,353,452.7974	76.14	9,866.5109
Otras	1,133	3.33	1,749	3.14	40,542.7126	0.33	35.7835
Total	33,991	100	55,717	100	12,283,972.0800	100	
Fuente: Elaboración sobre la Base de Datos del INRA, Febrero 2007. En: Rojas J.C. 2007							

Tomada como referencia la calificación de la propiedad, más orientada a la productividad, saltan a la vista otros interesantes aspectos: en el marco de un decreto supremo que establece para el Norte amazónico la dotación de extensas áreas para recolección de la castaña, se incorpora en la categoría forestal una actividad forestal no maderable.

La categoría mixta, por su parte, incluye otras actividades que no sean agrícolas, pecuarias o forestales, tales como conservación y protección de la biodiversidad, investigación, ecoturismo o actividades no tradicionales. En ésta es que se han incluido a las TCO y las comunidades.

Por último, en la categoría “otras”, se incluyen áreas de servicio como escuelas, cementerios, campos de fútbol, establecimientos militares y semejantes.

En base de esos criterios y según los datos de titulación por calificación de la propiedad agraria, se evidencia que la mayor cantidad de documentos de propiedad, que corresponde al 80% del total, fue consolidada en favor de pequeñas propiedades agrícolas con una superficie promedio de 35 hectáreas (7.7% de la superficie total distribuida); en esta categoría se encuentra la mayor parte de campesinos y pequeños productores individuales.

La categoría mixta alcanza al 76% de la superficie total distribuida para el 2.7% de los documentos de propiedad expedidos, con un promedio mayor a 9.000 hectáreas. En esta categoría se incorpora tanto a indígenas como a empresarios que efectúan actividades no tradicionales.

La superficie que sigue en importancia corresponde a la categoría ganadera, con un 13.5% del total distribuido y un 13.6% del total de títulos y certificados expedidos, con un promedio 358 hectáreas, cifra 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 aparece muy cerca del promedio de la categoría mixta que incluye a propiedades colectivas y, la segunda, porque está muy por encima del promedio obtenido por las que desarrollan actividades agrícolas y ganadera por separado, siendo que ésta supone la conjunción de ambas.

ITULACION EN RAZÓN DE GÉNERO

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	Total	%
Mujer	0	0	4	111	471	113	666	520	1,283	1,303	4,973	17.11
Mujer, Persona Jurídica, Varón												
Mujer, Varón	5	0	0	0	0	0	1	0	3	0	9	0.03
Mujer, Varón	44	0	0	11	288	115	1,178	583	3,809	3,227	9,265	31.88
Persona Jurídica	6	3	16	29	175	67	348	323	509	529	1,804	6.21
Persona Jurídica, Varón												
Varón	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	1	0.00
Varón	5	0	44	331	1,586	341	1,794	1,750	3,939	2,821	13,013	44.77
Total	60	3	66	482	2,928	636	3,887	3,886	10,043	7,880	29,063	100
Fuente: Elaboración sobre la Base de Datos del INRA Febrero 2007. Fin: Hojas 1.C. 2007												

En Bolivia, la tenencia y acceso a la tierra se caracteriza por una fuerte tradición ‘machista’, que se expresaba principalmente en el sistema de herencia aplicado por las familias campesinas en que el orden de preferencia favorece al varón, sea el hijo mayor o no, relegando así a las hijas mujeres a un segundo plano.

Para superar esta situación, tanto el Estado como el INRA adoptaron una línea de políticas públicas regida por una serie de leyes, decretos supremos y resoluciones administrativas. En ese marco, surge el “Plan Nacional de Políticas Públicas para el Ejercicio Pleno de los Derechos de las Mujeres (PNPPEPDM) 2004 – 2007” cuya ejecución estuvo inicialmente a cargo del Viceministerio de la Mujer, dependiente del abolido Ministerio de Desarrollo Sostenible. Este plan fue asumido por el actual Viceministerio de Género y Asuntos Generacionales, dependiente del Ministerio de Justicia.

El objetivo central del PNPPEPDM es “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”.

El mismo plan establece, a manera de indicadores de desarrollo del proceso, los siguientes:

- Ha incrementado el número de mujeres propietarias de la tierra, ya sea de manera individual, en pareja o colectiva
- Mujeres participan en las decisiones de uso y distribución de la tierra colectiva.

La aplicación de ese conjunto de medidas ha dado como resultado, tal como se aprecia en el cuadro, un incremento en la titularidad de la tenencia de la tierra por parte de de mujeres, sea de manera individual, sea de manera conjunta.

El cuadro contempla sólo los títulos emitidos, no así los certificados de saneamiento; tomando en cuenta ese detalle hay que destacar que entre 1996 y 2006, 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.

Tan sólo estos datos refieren ya una realidad antes imposible en la tenencia de la tierra: que la mujer pueda ejercer también sus derechos a la tierra, sea sola o en pareja. Empero, la titularidad en favor de los hombres es todavía significativa, ya que solos obtuvieron el 44.7% de los documentos, mientras que, en pareja, alcanzan el 31.8%; si sumamos ambas cifras, estamos hablando del 75% de titularidad atribuida a los hombres, solos o en pareja.

Aquellos casos en los que la información corresponde a la categoría de “persona jurídica” dan cuenta de que el título sale a nombre de una organización (sindicato, comunidad, ayllu), entre cuyos dirigentes y afiliados, figuran hombres y mujeres; en el caso consignado en el cuadro se trata de una propiedad colectiva donde todos los beneficiarios resultan ser titulares. Con todo, en lo que hace a equidad de género, los datos demuestran avances importantes pero aun insuficientes.

SITUACION DE LAS TIERRAS FISCALES
1996 – 2006

Departamento	Superficie identificada (ha.)	Superficie no distribuible (ha.)	Superficie distribuible (ha.)
Beni	13,115.9748	0.0000	13,115.9748
La Paz	245,951.4186	245,411.0968	540.3218
Pando	974,766.7204	517,721.0587	457,045.6617
Potosí	797.9158	337.2676	460.6482
Santa Cruz	3,370,544.8167	2,293,547.7154	1,076,997.0013
TOTAL	4,405,176.3458	3,056,516.6385	1,348,659.7073
Fuente: Instituto Nacional de Reforma Agraria, INRA Unidad de Distribución de Tierras			

Según la información que aparece en el cuadro, hasta el 31 de diciembre del 2006, se identificaron 4.6 millones de hectáreas de tierras fiscales 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.

Del total de tierras fiscales hay que distinguir 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 corresponde a reservas forestales, áreas protegidas y concesiones forestales, aunque la nueva legislación agraria, considera que algunas de estas tierras son compatibles con criterios de manejo sostenible y por tanto serían susceptibles de distribución.

De acuerdo a la información disponible, las tierras fiscales identificadas en el periodo 1996-2006, registradas como superficie no distribuible alcanzan a 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.

En cambio, las tierras fiscales distribuibles totalizan una superficie de 1.5 millones de hectáreas y se encuentran en cinco departamentos. De este total, la mayor superficie, 1 millón de hectáreas, se encuentra en Santa Cruz, y como en los casos de La Paz y Pando, se trata de tierras con vocación forestal.

Las tierras fiscales del Beni, próximas al departamento de Santa Cruz, están ubicadas en llanuras sujetas a inundaciones periódicas. En Potosí y Beni, existen áreas ubicadas en los 50 kilómetros de frontera y merecen un tratamiento especial vinculado a la seguridad nacional.

SITUACIÓN DE TIERRAS FISCALES EN PROCESO
DE DISTRIBUCIÓN
1996 - 2006

Departamento	Superficie distribuida (ha.)
Beni	24,023.0241
La Paz	18,011.8940
Pando	117,000.0000
Santa Cruz	25,081.9125
Tarija	14,811.6609
Total	198,928.4915
Fuente: Instituto Nacional de Reforma Agraria, INRA Unidad de Distribución de Tierras	

Este cuadro 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).

Las tierras fiscales distribuidas en Pando se encuentran en el municipio de Bella Flor, en la frontera con el Brasil; ahí es donde se distribuyeron 117.000

hectáreas a comunidades campesinas en la perspectiva de coadyuvar la 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 conflictos con algunos sectores de la población; asimismo se dotaron tierras a comunidades guaraníes y campesinas.

En el Beni se dotaron tierras fiscales a la comunidad 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, a las comunidades Curichi, Motacú, Pueblos Unidos, esta última del Movimiento Sin Tierra (MST).

Es importante notar que no se dispone información acerca de la situación en que se encuentran los asentamientos mencionados, especialmente aquellos promovidos hasta el año 2005 con movilizaciones de grupos humanos provenientes de regiones lejanas al asentamiento.

Acerca de los asentamientos promovidos en 2006, en Pueblos Unidos y comunidades de Pando se verificó la confluencia de familias provenientes de comunidades cercanas al lugar del asentamiento por lo que problemas de adaptación no existen y al momento todas ellas se encuentran en la etapa inicial de construcción de sus viviendas y la cosecha de sus primeros cultivos.

**PRESUPUESTO EJECUTADO EN EL PROCESO DE SANEAMIENTO
1996 - 2006**

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

Fuente: INRA-DGAF-UPSEP, Febrero 2007

Las 48.391.979 hectáreas intervenidas por el INRA en 10 años de saneamiento, entre tituladas, por titular y en proceso de saneamiento, representaron un costo de 92.528.779 millones de dólares, tal como se

evidencia en el cuadro. De ese total, el 88.2% se empleó en gastos directos del saneamiento y, el restante 11.7% al funcionamiento de la institución.

Si se hace una identificación por fuente de financiamiento encontramos que el 74.4% de los recursos provino de la cooperación internacional y se destinó a gastos de inversión; en tanto que el aporte nacional suma el 25.6% 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.



La Marcha por el Territorio y la Dignidad, que llevó a familias enteras desde los llanos amazónicos hasta las punas y el altiplano andino en un recorrido de 650 km. fue el punto culminante de un largo proceso de organización entre muchos pueblos indígenas de tierras bajas en el amanecer de la década de los 90 del siglo XX, en demanda de homologación de sus derechos a la tierra.



Esa Marcha, que sacudió al poder central de La Paz y remeció las estructuras del sistema político boliviano, alentó una segunda movilización indígena en 1996, por el Territorio, los Derechos Políticos y el Desarrollo, que a su vez puso en evidencia los múltiples problemas que significaba el saneamiento territorial y la definición de las Tierras Comunitarias de Origen (TCO).



Las TCO son el lugar donde viven las comunidades, pueblos indígenas y campesinos según sus formas de organización económica y cultural. Por mandato expreso de la Ley, las TCO no se pueden vender, dividir, embargar y no pagan impuesto a la tierra.



La Ley INRA reconoció la figura de TCO y el consiguiente 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.



Otra de las características de la Ley INRA fue la reversión de las tierras que no cumplan la FES al dominio originario del Estado, sin pago de indemnización. Esta figura se aplicó tan sólo para la mediana y gran propiedad y en caso de abandono constatado.



En los 10 años de plazo fijado por Ley (1996-2006), el proceso de saneamiento alcanzó a cubrir el 45.3% de la superficie total objeto de saneamiento, llegando a concluir este proceso en el 30.7% del territorio (superficie titulada más superficie por titular).



El resultado de los 10 años de saneamiento refiere que se entregaron 33.991 documentos de propiedad sobre la tierra para 55.715 beneficiarios de las 12.283.972 hectáreas, entre individuales, organizaciones de comunidades y pueblos indígenas.

Nueva era en la Reforma Agraria Ley INRA 1715

La Marcha por el Territorio y la Dignidad, que llevó a familias enteras desde los llanos amazónicos hasta las punas y el altiplano andino en un recorrido de 650 km fue el punto culminante de un largo proceso de organización entre muchos pueblos indígenas de tierras bajas en el amanecer de la década de los '90 del siglo XX, en demanda de homologación de sus derechos a la tierra.

Esa Marcha, que sacudió al poder central de La Paz y remeció las estructuras del sistema político boliviano, alentó una segunda movilización indígena en 1996, "por el Territorio, los Derechos Políticos y el Desarrollo", que a su vez puso en evidencia los múltiples problemas que significaba el saneamiento territorial y la definición de las Tierras Comunitarias de Origen (TCO).

Las TCO son el lugar donde viven las comunidades, pueblos indígenas y campesinos según sus formas de organización económica y cultural. Por mandato expreso de la Ley, las TCO no se pueden vender, dividir, embargar y no pagan impuesto a la tierra.

La Ley 1715 del Instituto Nacional de Reforma Agraria, destinada a reorientar el proceso agrario en la perspectiva de los pueblos indígenas, intentó perfeccionar el saneamiento de la propiedad agraria en procura de una transformación de la estructura de tenencia de la tierra en Bolivia.

La Ley INRA reconoció la figura de TCO y el consiguiente 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. También mantuvo el derecho a la dotación gratuita de tierras a las comunidades campesinas y pueblos indígenas, en el entendido que estas tierras no podían ser comercializadas.

Al tiempo de eliminar la gratuidad en la dotación de tierras y establecer la adjudicación de tierras a valor de mercado a todos los propietarios

individuales, suscribió el derecho preferente a la dotación gratuita respecto de la adjudicación onerosa. Incorporó, asimismo, como necesidad y utilidad públicas la expropiación para fines de redistribución, bajo el principio de afectación de la gran propiedad agraria. También preservó la capacidad productiva de la tierra, estableciendo que el uso de la tierra debe estar en concordancia con su capacidad de uso mayor y definió el plazo de diez años para el saneamiento de todo el territorio boliviano.

La Ley tenía por objeto “establecer la estructura orgánica y atribuciones del Servicio Nacional de Reforma Agraria (SNRA), y el régimen de distribución de tierras; garantizar el derecho propietario sobre la tierra; crear la Superintendencia Agraria, la Judicatura Agraria y su procedimiento, así como regular el saneamiento de la propiedad agraria” y plantó su principal distingo de los cuerpos normativos que la antecedieron, la Función Económica Social de la propiedad (FES).

La FES clasificó las propiedades según la función que debieran cumplir, asignando al Solar Campesino, a la Pequeña Propiedad, a la Propiedad Comunitaria y a las Tierras Comunitarias de Origen, una función social, en tanto su producción no esté orientada hacia el mercado agropecuario sino a la satisfacción de las necesidades de la población y la re-producción cultural.

La FES, consagrada en la Constitución boliviana, y que debe ser “verificada en campo” es el “empleo sostenible de la tierra en el desarrollo de actividades agropecuarias, forestales y otras de carácter productivo, así como en las de conservación y protección de la biodiversidad, la investigación y el ecoturismo conforme a su capacidad de uso mayor, en beneficio de la sociedad, el interés colectivo y el de su propietario”.

También dejó nítida la figura legal de “tierras fiscales” que “serán dotadas comunitariamente o adjudicadas por el Instituto Nacional de Reforma Agraria”, lo mismo que estableció la dotación gratuita, sólo procedente para “comunidades campesinas, pueblos o comunidades indígenas y originarias, representadas por sus autoridades naturales o por los sindicatos campesinos a defecto de ellas”.

Planteó también la “adjudicación” que, a diferencia de la dotación, determina el pago al Estado por la tierra que se reciben personas naturales o jurídicas que reúnan los requisitos correspondientes.

Otra de las características de la Ley INRA fue la reversión de las tierras que no cumplan la FES al dominio originario del Estado, sin pago de indemnización. Esta figura se aplicó tan sólo para la mediana y gran propiedad y en caso de abandono constatado. Representó también la expropiación por causa de utilidad pública (reagrupamiento y distribución de tierras; conservación del medio ambiente y realización obras públicas) o cuando las tierras no cumplen la FES cuya aplicación ha levantado una suerte de ventisca autonomista en el sur, el este norte y nordeste del país. Dio forma a un saneamiento decenal hasta 2006 de 106.751.723 hectáreas, equivalente a poco más del 97% de la extensión territorial boliviana de 1.098.581 km².

En reemplazo de los proscritos intervenidos CNRA y el INC, fundó el Instituto Nacional de Reforma Agraria (INRA), máxima instancia a nivel técnico ejecutivo, del nuevo SNRA. El INRA, presidido por el Presidente de la República, líder y gestor de la política agraria, fue inspirado como “instancia encargada por Ley, de llevar adelante el saneamiento, revertir las tierras abandonadas, expropiar las propiedades agrarias, definir qué tierras se dotan y cuáles se adjudican además de emitir los títulos ejecutoriales correspondientes”.

En los 10 años de plazo fijado por Ley (1996-2006), el proceso de saneamiento alcanzó a cubrir el 45.3% de la superficie total objeto de saneamiento, llegando a concluir este proceso en el 30.7% del territorio (superficie titulada más superficie por titular).

En este lapso se tituló efectivamente el 11.5% de la superficie por sanear a 1996. La superficie sin sanear, 54.7%, refiere un déficit en el proceso que, junto a otros, llevaron a cuestionar a distintos sectores, al proceso como tal y al INRA como institución responsable del mismo.

El resultado de los 10 años de saneamiento refiere que se entregaron 33.991 documentos de propiedad sobre la tierra para 55.715 beneficiarios de las 12.283.972 hectáreas. Beneficiarios que se cuentan entre individuales, organizaciones de comunidades y pueblos indígenas.

La población beneficiaria asciende entonces a 246.859 personas, entre hombres y mujeres, incluyendo la población indígena de las TCO. Esta población corresponde al 32.5% de los beneficiarios, cifra alcanzada en el período 1953-1993.

LA RECONDUCCIÓN COMUNITARIA DE LA REFORMA AGRARIA

El proceso agrario en Bolivia está caracterizado por dos etapas, cada una con sus propios rasgos distintivos: la primera, por la Reforma Agraria iniciada en 1953 y que culmina en 1992 y la segunda, que transcurre desde la promulgación de la Ley del Servicio Nacional de Reforma Agraria en octubre de 1996, conocida como Ley INRA, hasta el mes de noviembre de 2006, cuando se promulga la Ley de Reconducción Comunitaria de la Reforma Agraria Modificatoria de la Ley del Servicio Nacional de Reforma Agraria, Ley No. 3545.

Hasta el año 2006, ni la Reforma Agraria del 53 ni la Ley INRA de 1996, se constituyeron en instrumentos que hayan servido para resolver los problemas relacionados con la desigualdad en la distribución de la tierra y la seguridad jurídica.

Considerando los lineamientos y plazos para el saneamiento, establecidos en la Ley 3501, en octubre de 2006 el INRA elaboró el Plan Estratégico Nacional de Saneamiento y Titulación de Tierras 2007 - 2013 (PENSAT) en la perspectiva de que éste se constituya en un instrumento de planificación que viabilice, hasta ese año, una política estatal de tierras mucho más consistente, eficiente y transparente.

Dicho plan consigna un diagnóstico de los 10 años transcurridos entre 1996 y 2006 y que valora los resultados, procedimientos, actores involucrados y la responsabilidad institucional. Es el mismo del que extractamos importantes consideraciones acerca del proceso que nos ocupa.

Ese diagnóstico refiere incontestablemente que las causas fundamentales que determinaron “el proceso lento, engorroso, poco transparente y costoso del saneamiento”, tienen relación con:

1. Los procedimientos, caracterizados por demasiados y hasta innecesarios

pasos establecidos en la norma. Es decir:

- Excesivas normas reglamentarias burocratizan el proceso de saneamiento.
 - El empleo de normas reglamentarias con mucho detalle y complejidad hizo que en los hechos se duplicaran esfuerzos.
 - El flujo, también 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 hizo que se cometieran muchos errores y omisiones.
 - El empleo del procedimiento regular de saneamiento para cualquier tipo de propiedad, independientemente de sus características particulares.
 - La ausencia de los actores sociales en el proceso, en especial en las modalidades de SAN-SIM y CAT-SAN.
2. La debilidad institucionalidad y excesiva centralización en decisiones administrativas, 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.
 - Hubo muchos cambios en la estructura organizativa y 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.

3. La ausencia de un enfoque catastral del saneamiento y 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 disperso y hasta podría afirmarse que no se aplicaron criterios racionales que deriven en un manejo sistemático de la información catastral.
 - Gran parte de esa información quedó además desactualizada, falencia que no hubiera ocurrido si se registraba en un sistema catastral de manejo de la información.
4. La excesiva dependencia de la cooperación internacional y falta de control de los procesos terciarizados:
 - La ausencia de una planificación sistemática y a largo plazo que determine estrategias de acción y seguimiento, 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, razón por la que se priorizó el saneamiento en función de la disponibilidad de financiamiento.
 - En general los costos fueron muy elevados y, los resultados, producto de la terciarización, no siempre confiables.
5. 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.

En resumen, luego de 10 años de aplicación, entre 1996 y 2006, el proceso de saneamiento carece de credibilidad y el INRA no tiene la suficiente confianza por parte de la sociedad civil.

Esta percepción es compartida por el gobierno y los actores vinculados al proceso, es decir la población directamente involucrada en el saneamiento:

el 79% de los pequeños productores y el 68 % de los comunarios de La Paz; el 82% de los pequeños productores y el 100% de los comunarios de Santa Cruz; el 55 % de comunarios de Pando; el 72 % de comunarios de las TCO y un 65 % de los de la mediana empresa, consideran, unánimemente, que el proceso ha sido “demasiado lento”. (Evaluación de Impacto: 2005).

Por otra parte, los propios resultados del proceso de regularización del derecho a la propiedad agraria obtenidos durante en el período 1996-2006, reflejan por sí mismos un enorme déficit. En ese lapso se tituló el 11.5% de la superficie, estaba por titularse el 19.2% y se encontraba en alguna de las etapas del proceso de saneamiento el 14.6%.

No se había intervenido, por parte del INRA, en más del 50% del territorio y se llegó a titular efectivamente un poco más del 10%, con una inversión de 92.5 millones de dólares. Por tanto, además de magros resultados, fueron muy altos los costos en que se incurrió..

Respecto de la redistribución de la tierra, el mencionado diagnóstico indica que “lo más 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”. (Plan Estratégico Nacional de Saneamiento y Titulación de Tierras 2007 - 2013 PENSAT: 2006).

El hecho de que precisamente en esta década surja el Movimiento Sin Tierra, desde el seno mismo de la organización campesina, es una muestra del magro impacto alcanzado por la institucionalidad agraria.

Ante esa ineficiencia y la falta de voluntad política gubernamental para enfrentar el problema, las movilizaciones se sucedieron una tras otra a lo largo del país. La presencia de los pueblos indígenas de las tierras bajas fue determinante y en sus propuestas confluían las de otros sectores.

El grado de conflictividad fue creciendo y la disputa por la tenencia de la tierra era intensa, tanto que una Asamblea Constituyente para “refundar el país” fue considerada como el escenario ideal para encarar, pacíficamente y en democracia, la solución de uno de los problemas más sensibles del país, atendiendo fundamentalmente las causas que lo generan.

Es en tal sentido que, el gobierno del presidente Evo Morales decide asumir la demanda popular y encara, a pesar de las consecuencias políticas que pudiesen emerger, la transformación definitiva de la estructura de tenencia y de acceso a la tierra en Bolivia. En tal sentido, la Reconducción Comunitaria de la Reforma Agraria apunta, sobre todo, a la distribución de 20 millones de hectáreas a comunidades indígenas y personas naturales que no tuvieron acceso a la tierra.

Para ello dispuso un nuevo cuerpo legal, constituido por la Ley 3545 de Reconducción Comunitaria de la Reforma Agraria Modificatoria de la Ley del Servicio Nacional de Reforma Agraria (Nov. 2006) y su Reglamento, por vía del Decreto Supremo 29215 (Agosto de 2007). La Asamblea Constituyente, electa en julio de ese año, se encontraba ya en vigor.

La Ley No. 3545

Tal como la misma Ley 3545 determina, su objeto es “modificar e incorporar nuevas disposiciones a la Ley No. 1715 de 18 de Octubre de 1996: Ley del Servicio Nacional de Reforma Agraria, así como adecuar y compatibilizar sus disposiciones...”. (Ley 3545. Art. 1).

La Ley 3545 pretende, primordialmente:

- el ejercicio efectivo del derecho al acceso y tenencia de la tierra
- la administración transparente y responsable del régimen agrario
- la ejecución expedita de los procedimientos de saneamiento, reversión, expropiación y distribución de tierras
- el cumplimiento de la Función Económico Social de la propiedad y
- la redistribución de tierras fiscales en beneficio de pueblos y comunidades, indígenas y campesinas, con poca o ninguna tierra.

Uno de los rasgos que caracteriza a la Ley 3545 y su Reglamento es, sin duda, el hecho de que surge de la implantación misma del proceso de saneamiento emprendido en 1996, razón por la que trata de superar aspectos técnicos, administrativos y políticos concretos que habiendo sido identificados como obstáculos, debilidades o necesidades son encarados también con medidas y acciones concretas en ambas dimensiones.

Es también destacable el hecho de que el INRA haya perfilado su misión,

políticas y metas, procurando demostrar, a través de ellas, la voluntad de la institución para trabajar a favor de las mayorías, cuyas demandas, por décadas, fueron desoídas y carecieron, en el plano práctico, de sus derechos políticos, voto, dinero y esperanza.

Mediante la Ley 3545 y su Reglamento, el INRA asume entonces la tarea de ejecutar y concluir hasta el año 2013, el saneamiento y titulación de la propiedad agraria, la distribución y redistribución de tierras fiscales, con eficiencia, transparencia, equidad y justicia social, en beneficio de la población rural en general, de los empresarios y de los pequeños y medianos productores agropecuarios cuyas propiedades cumplan la Función Económico Social.

Nuevo Reglamento Agrario

Con el Decreto 29215, de 2 de agosto de 2007, se puso en vigencia el nuevo Reglamento Agrario, documento formulado por un equipo de servidores públicos del Viceministerio de Tierras y del INRA, bajo la supervisión del Ministerio de Desarrollo Rural Agropecuario y Medio Ambiente, el que fue convenido con actores agrarios con representación en la Comisión Agraria Nacional (CAN).

Estas las principales características del mismo:

- Incorpora el carácter social del Derecho Agrario, como principio orientador de los diferentes procedimientos agrarios.
- Garantiza el empoderamiento y participación efectiva en el desarrollo y resultados de los procedimientos agrarios, a través de la instrumentación del control social a cargo de las organizaciones sociales.
- Dispone la modificación, simplificación y desburocratización de los procedimientos agrarios de distribución de tierras, el saneamiento de la propiedad agraria y la reversión y expropiación de tierras.
- Dispone, asimismo, la reconducción de los criterios de verificación y monitoreo de la función social y económica social, en resguardo de los criterios de aptitud de uso de la tierra, el empleo sostenible, el bienestar social e interés colectivo.
- Otorga al recurso tierra un tratamiento totalmente integral, no sólo conceptualmente sino en cuanto a las instituciones que están

- relacionadas se refiere. Todas trabajarán con las mismas bases técnicas y compartiendo los instrumentos necesarios.
- Reconoce y demanda apertura estatal a los usos y costumbres que caracterizan a las organizaciones comunales en el ámbito rural, mediante el saneamiento interno y otras prácticas colectivas que facilitan el desarrollo de los diferentes procedimientos agrarios.
 - Regula procedimientos expeditos para el saneamiento de tierras fiscales.
 - Ordena la implantación de un sistema integral de información a partir de bases de datos relativas a tierras fiscales, registro único de beneficiarios, catastro, propiedad agraria, datos geospaciales e información articulada con otras entidades competentes en el ámbito rural, como son las superintendencias Agraria y Forestal y el SERNAP entre otros.
 - Instituye el procedimiento de otorgamiento de personalidades jurídicas a organizaciones sociales, como atribución alternativa del Presidente de la República.
 - Adecua los procedimientos existentes a la Ley Nº 3545, sobre todo en reversión y expropiación, resaltando en general la reducción de tiempos.

El Plan Estratégico Nacional de Saneamiento y Titulación de Tierras

Desde el punto de vista institucional, en 10 años el INRA no pudo cumplir su mandato porque no se desarrollaron –y menos fomentaron- sus capacidades de gestión estratégica y de relacionamiento interinstitucional, imprescindibles para encarar de manera eficiente sus tareas.

Al respecto, la experiencia indicaba que no se formularon planes de largo plazo que prioricen adecuadamente la implantación de sus estrategias. Sus prioridades no estaban sustentadas adecuadamente en estudios y diagnósticos que aseguren mejores logros, más allá de la influencia de intereses de ciertos grupos de poder económico y político.

En esta perspectiva y establecido el nuevo cuerpo legal, es que una comisión compuesta por representaciones del Ministerio de Desarrollo Rural, Agropecuario y Medio Ambiente, del Viceministro de Tierras, de la Dirección de Tierras y de la Dirección Nacional del INRA, organizaciones sociales y un equipo técnico de Planificación dio origen el Plan Estratégico Nacional de Saneamiento y Titulación de Tierras 2007-2013 (PENSAT).

Por conducto del PENSAT se pretende “poner en marcha un proceso de saneamiento eficiente y transparente, que forme parte de una verdadera Reforma Agraria capaz de responder, concreta y duraderamente a los graves problemas económicos y sociales del sector agrario”. Para ello, se afirma que “el compromiso de asegurar el acceso a las tierras no debe ser más que una primera parte del proceso”.

El proposito del Plan Estratégico es “cumplir con el mandato de la ley y sanear y titular las tierras agrarias del país hasta el año 2013...”, con el objeto de:

- asegurar y perfeccionar el derecho propietario y contribuir a la expansión y desarrollo agrario del país
- lograr la recuperación de tierras fiscales para su distribución y redistribución a los pueblos y comunidades indígenas, originarias y campesinas sin tierra o con poca tierra
- para la reconstitución de sus territorios, y
- para que los municipios del país cuenten con información confiable y estandarizada sobre la propiedad agraria y capacidades técnicas para la administración del catastro rural municipal”.

En esa perspectiva, se pretende el fortalecimiento de la institucionalidad del INRA, concretamente, de su capacidad estratégica y operativa, de tal forma que se logre recuperar la credibilidad y confianza en la institución.

Para ello, cuatro son las estrategias que perfila el PENSAT:

- Estrategia de saneamiento eficiente y transparente
- Estrategia de registro seguro y de administración confiable de la información sobre la propiedad agraria.
- Estrategia de desarrollo y fortalecimiento institucional
- Estrategia de gestión económica y financiera eficaz

Las líneas de acción de estas cuatro estrategias se hallan orientadas a una reducción considerable de los costos y tiempos modificando, drásticamente, los procedimientos y aplicando racionalmente métodos apropiados de mensura con el apoyo de tecnología moderna. También se hallan orientadas a transparentar el proceso con la participación directa de las organizaciones sociales y de productores.

El plan comprende tres partes:

- la primera, corresponde al marco conceptual que define los alcances y límites del concepto de saneamiento y su función principal, según el tipo de propiedad o región;
- la segunda parte contiene un diagnóstico de carácter evaluativo de la situación actual y del proceso de saneamiento luego de 10 años de instrumentación, que permite mostrar también las particularidades fisiográficas del territorio boliviano en relación a las distintas formas de propiedad, el desempeño de los distintos actores involucrados en el proceso de saneamiento, los conflictos y la labor de la propia institución.

(El territorio de Bolivia se despliega en siete zonas fisiográficas, desde los Andes, en el occidente, hasta el Escudo Brasileño, en el oriente, y desde la Amazonia, en el norte, hasta el Chaco, en el sur)

- la tercera parte presenta al Plan en sí sus principales orientaciones, la misión, las estrategias, las metas, las líneas de acción, la estrategia de ejecución del Plan según cada estrategia, la estructura de programas y proyectos, el calendario general de ejecución del plan y el presupuesto. (PENSAT: 2007).

**Claves de la Reconducción Comunitaria desde la visión del PENSAT:
Saneamiento, Catastro,
Dimensión de Género y Manejo Sostenible**

La política de tierras que promueve la administración del presidente Morales, ataca los principales defectos y vicios de la Reforma Agraria de 1953 y de la ley de INRA de 1996, que tornaron lento, inequitativo y poco transparente el proceso agrario boliviano.

En tal sentido, se trata de reconducir el espíritu proclamado de ambos cuerpos normativos, es decir reponer, ante todo, los derechos comunitarios de acceso y tenencia a la tierra, secularmente negados desde la fundación de la República. Así perfila como condición insoslayable para la posesión de tierras la Función Económica Social de la propiedad (FES), que clasifica las propiedades según la función que debieran cumplir, asignando al Solar

Campesino, a la Pequeña Propiedad, a la Propiedad Comunitaria y a las Tierras Comunitarias de Origen, una función social, en tanto su producción no esté orientada hacia el mercado agropecuario sino a la satisfacción de las necesidades de la población y la re-producción cultural.

La FES, consagrada en la Constitución boliviana, se constituye en el principal óbice del latifundio y carga contra la especulación y engorde de tierras. Propugna el “empleo sostenible de la tierra”, en comunión con los saberes ancestrales andinos de armonía perfecta con la naturaleza, representada por la Pachamama (madre tierra, en lengua aymara). Permite, asimismo, detectar el grado de vinculación de la tierra con las estructura de poder político y económico.

Además, en el capítulo dedicado al Marco Conceptual en el que está planteado el PENSAT, se hacen importantes aclaraciones acerca de lo que en términos de Reconducción Comunitaria se entiende por saneamiento, catastro y dimensión de género.

En principio, conviene poner en relieve que el **saneamiento** sirve para titular la propiedad agraria, siempre y cuando cumplan las tierras la FES. Y cuando no se cumpla con esta condición el saneamiento sirve para recuperar el derecho originario del Estado sobre la tierra, lo que sin duda afectará determinados intereses.

Dadas las condiciones en que fueron distribuidas las tierras especialmente en el oriente del país y considerando los vínculos de los propietarios de tierras con las estructuras de poder económico, político y social de estas regiones, la probabilidad de resistencia y conflictos no queda exenta. Esto quiere decir también que, “más que el título de propiedad, es el cumplimiento de la FES el que otorga seguridad jurídica a las propiedades agrarias”.

En cualquier caso, el saneamiento permite otorgar seguridad jurídica sobre la propiedad tanto privada como pública, lo que da cuenta, una vez más, de su importancia estratégica a tiempo de formular políticas estatales y gubernamentales asociadas al desarrollo y a la redistribución de la riqueza.

El catastro, en cambio, es un sistema de registro de información de la propiedad agraria, acerca de las características jurídicas y geométricas (superficie, límites, forma, colindancias y otros datos georeferenciados) de

cada uno de los predios agrarios del país.

Esta información es generada por el proceso de saneamiento y es probable que el Estado no tenga más la posibilidad (por los costos y las dificultades que representa) de volver a recorrer todo el territorio nacional para recogerla. Sin embargo, las características de los predios no son estáticas, se modifican con frecuencia por efecto de los cambios de propiedad, cambios en el tamaño y forma de los predios, entre otros, lo que requiere permanentemente actualización del sistema de información.

La ausencia de esa información puede abrir las posibilidades de manipulación de la misma y permitir que se genere caos en el manejo y acceso a la misma; también impediría una administración adecuada (confiable, transparente y segura) de las tierras fiscales y podría reproducir las mismas condiciones por las que se determinó realizar el saneamiento hace 10 años.

La ausencia de información catastral para encarar un proceso agrario que genere condiciones sostenibles de seguridad y equidad en la tenencia de la tierra, inviabilizaría cualquier proceso de desarrollo de la base productiva en el área rural del país.

Según el PENSAT, “la cantidad y calidad de información sobre la propiedad agraria que produzca el saneamiento, servirá para instalar un sistema de catastro que permita al Estado (INRA, Registro de Derechos Reales y Alcaldías) administrar esta información con múltiples fines, entre ellos la elaboración adecuada de planes, programas y proyectos, y la instalación de sistemas modernos y actualizados de recaudación impositiva, especialmente en aquellas regiones donde hay mediana propiedad agraria y empresas agropecuarias. Los beneficios para los usuarios no solo públicos sino privados serán mayores en tanto dispondrán físicamente cerca y/o en un sistema de Internet este servicio”. (PENSAT: 2007).

Tanto en los procesos de saneamiento como en los de catastro, históricamente, las mujeres no fueron consideradas sujetos de derecho para el acceso a la tierra; ni por el Estado ni por la sociedad. La línea de sucesión hereditaria siempre se consolidó a través del varón. Este hecho no siempre fue aprovechado para beneficiar a ambos sino al contrario, permitió un mayor manejo de poder por parte del varón en detrimento de las mujeres, lo que ha permitido una sistemática y continua subordinación y la pérdida de

otros derechos.

Por estas razones es que se reconocen ya en la ley INRA (1996) de manera explícita, los derechos que las mujeres tienen respecto a la propiedad de la tierra, estableciendo que “el Servicio Nacional de Reforma Agraria, en concordancia con el Artículo 6 de la Constitución Política del Estado y en cumplimiento a las disposiciones contenidas en la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, ratificada por Ley Nº 1100 de 15 de septiembre de 1989, aplicará criterios de equidad en la distribución, administración, tenencia y aprovechamiento de la tierra en favor de la mujer, independientemente de su estado civil” (Artículo 3, Parágrafo V. Ley INRA).

En la misma línea, la Ley 3545 de Reconducción Comunitaria de la Reforma Agraria, “garantiza y prioriza la participación de la mujer en los procesos de saneamiento y distribución de tierras. En caso de matrimonios y uniones conyugales libres o de hecho, los títulos ejecutoriales serán emitidos a favor de ambos cónyuges o convivientes que se encuentren trabajando la tierra, consignando el nombre de la mujer en primer lugar. Igual tratamiento se otorgará en los demás casos de copropietarios mujeres y hombres que se encuentren trabajando la tierra, independientemente de su estado civil” (Disposición Final Octava).

En esta perspectiva, el INRA ha logrado que el 16 % de los títulos expedidos hasta octubre de 2006, sean registrados a nombre de las mujeres, como directas titulares de los predios saneados. Aunque es aún una cifra hasta pueril, si comparamos con la anterior situación de una ausencia total de este derecho en las mujeres, la proporción es relevante. Sin embargo esa cifra puede aún elevarse en función de la implementación de las estrategias mencionadas, con el propósito de promover una participación mucho más activa de las mujeres en el proceso, haciendo un especial énfasis en el uso de los medios de comunicación, y aprovechando la presencia de organizaciones de mujeres en muchas regiones del país.

Reconducción comunitaria de la Reforma Agraria, en marcha

La historia de la reforma agraria en Bolivia se sostiene en dos procesos inconclusos: la Reforma Agraria de 1953 y el relanzamiento de este proceso el año 1996. Al cabo de 54 años el resultado es la distribución inequitativa de la tierra representada por el latifundio en el oriente y el minifundio en el occidente.

Esta desigual estructura de tenencia y de acceso a la tierra generó durante los últimos años una demanda creciente por parte de los sectores que no tenían acceso a este recurso: campesinos pobres, migrantes e indígenas y pueblos originarios, principalmente.

Por esta razón y en atención a las legítimas demandas de las mayorías rurales del país, el gobierno del presidente Morales lleva adelante la Revolución Agraria como política pública para resolver los problemas de tierra y territorio, en el marco del Plan Nacional de Desarrollo.

Se pretende con esta política 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.

Se espera que la Ley 1715 modificada por la Ley 3545 de Reconducción Comunitaria de la Reforma Agraria y su Reglamento, permitan al INRA ejecutar en adelante un nuevo procedimiento de saneamiento, titulación y distribución de tierras fiscales y asentamientos humanos.

Juan Carlos Rojas, Director Nacional a.i. del INRA.
Fuente: Ley 1715 modificada por la Ley 3545 de Reconducción Comunitaria de la Reforma Agraria. INRA. Presentación. 2007.

Estado del proceso de Reconducción Comunitaria en Bolivia
1996 – 2007

1.1. Estado del saneamiento

Bolivia tiene una superficie de 109.858.100 hectáreas, de cuyo total, descontando las manchas urbanas y cuerpos de agua y salares, se considera como superficie objeto de saneamiento un total de 106.751.723 hectáreas. Tomando en cuenta los avances del proceso de saneamiento de la propiedad agraria durante el período 1996-2007¹, los datos consolidados del INRA muestran el siguiente estado:

La superficie saneada a escala nacional tiene un registro de 34,8 millones de hectáreas, lo que representa el 32,61% del total. En esta superficie se consideran áreas tituladas, áreas para titulación, los trámites que se encuentran para resolución final de saneamiento y las tierras fiscales identificadas. La superficie que se encuentra en alguna de las etapas del proceso de saneamiento es de 14,5 millones hectáreas, lo que representa el 13,61% del global. En esta categoría se consideran aquellos procesos iniciados antes de la etapa de titulación: identificación en gabinete, resolución instructoria, campaña pública, pericias de campo, evaluación jurídica y exposición pública de resultados.

En cifras generales, tomando en cuenta la extensión saneada y en proceso de saneamiento, del total de la superficie objeto de saneamiento, se alcanzó una cobertura del 46,22% a escala nacional. La superficie restante, de 57,4 millones de hectáreas, no fue intervenida y es la que queda por sanear. Representa el 53,78% del total del territorio sujeto al saneamiento. (Ver cuadro No.1).

Si bien los datos consolidados del INRA en estos dos años muestran un avance del 1% de la superficie sin sanear, cabe notar que los resultados más importantes corresponden a la superficie en proceso de saneamiento, en el orden del 14%, que a su vez representa una cobertura de 15,4 millones de hectáreas saneadas.

¹ Cabe aclarar que los datos del estado del proceso agrario contienen información del período que abarca desde el 18 de octubre de 1996, fecha en que se instituye el INRA, hasta el 22 de enero de 2008, fecha en la que se cumple el segundo año de mandato del Presidente de la República, Evo Morales A

Este avance del saneamiento y titulación de la propiedad agraria en una superficie importante de los procesos en curso, es el resultado de la aplicación práctica de la voluntad política del gobierno para resolver una serie de demandas de los actores del agro que fue relegada y desatendida postergando las aspiraciones legítimas de varios sectores, en especial de los pueblos indígenas y originarios, mujeres y pequeños propietarios.

CUADRO N° 1
ESTADO DEL SANEAMIENTO: 1996-2007

BOLIVIA: RESUMEN SUPERFICIES EN %		
Estado de saneamiento	Superficie en has.	%
Saneada	34.810.060.1991	32.61
En proceso	14.528.111.0166	13.61
Por Sanear	57.413.552.2173	53.78
Sup. Total Objeto de Saneamiento	106.751.723.4330	100.00

Fuente: INRA

1.2. Superficie titulada y certificada

En el período 1996-2007 el INRA tituló 19,7 millones de hectáreas a través de la emisión de 44.831 títulos ejecutoriales de propiedad agraria y certificados de saneamiento. De ese total, durante la gestión 2007, se tituló una superficie de 7,1 millones de hectáreas, lo que representa un incremento de 3,8 millones de hectáreas con respecto a las 3,3 millones de hectáreas tituladas en la gestión 2006.

Tomando en cuenta la superficie titulada en el período 2006-2007, los resultados obtenidos por el INRA dan cuenta que, **en dos años de gestión del presidente Morales Ayma, el Instituto tituló una superficie de 10,4 millones de hectáreas, superando en 1.2 millones de hectáreas a los 9,2 millones titulados en el periodo 1996-2006. Este resultado, alcanzado en dos años,** es el más importante registrado por la entidad estatal desde que fue creada el 18 de octubre de 1996. (Ver cuadro No.2).

La población beneficiada con el proceso de saneamiento y titulación en el periodo de 1996-2007 es de 72.108 beneficiarios, de este total 46.592 mujeres titulares, que representa el 65%, son propietarias, co propietarias de predios individuales, o representan como persona jurídica a titulares de predios colectivos, a través de 20.878 títulos ejecutoriales y certificados de saneamiento (46%) consolidaron el derecho propietario de una superficie de 1,1 millones de hectáreas.

En la gestión 2007 el INRA emitió 4.395 documentos agrarios sobre una superficie de 129.608 hectáreas en favor de 10.973 mujeres que representa el 68% de la población beneficiada, y en 2006 se emitieron 4.395 títulos y certificados sobre una superficie 166.354 hectáreas para 8.760 beneficiarias, que representa el 70% de la población beneficiada.

El INRA para la gestión 2008 tiene proyectado titular una superficie de 7,5 millones de hectáreas y concluir todo el proceso hasta el año 2013.

Cuadro No. 2
TITULACIÓN DE TIERRAS: 1996-2007

GESTIONES: 1996-2005	GESTIÓN EVO MORALES AYNA	
	2006	2007
9,2 millones de hectáreas tituladas en las gestiones de Sánchez de Lozada, Banzer, Quiroga, Mesa y Rodríguez.	3,1 millones de hectáreas tituladas en el primer año de gestión del Presidente de la República, Evo Morales.	7,3 millones de hectáreas tituladas en el segundo año de gestión del Presidente de la República, Evo Morales.
Promedio: 1 millón de hectáreas tituladas por año de gestión	Promedio: 5,2 millones de hectáreas tituladas por año de gestión	

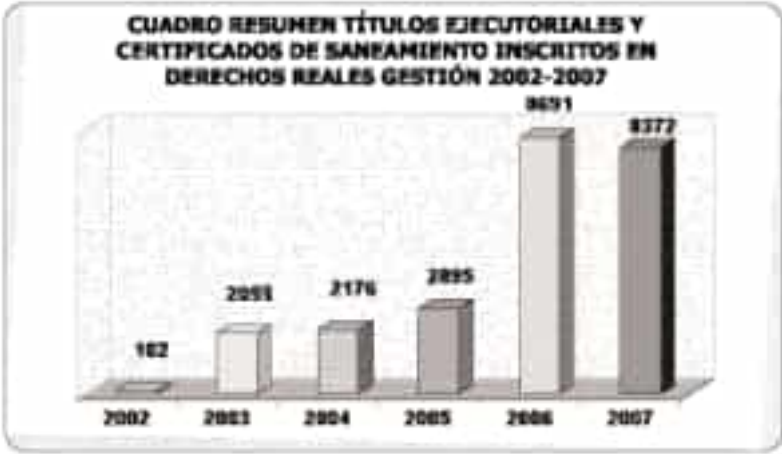
El promedio anual de titulación en 10 años de vigencia de la Ley INRA (hasta el año 2006) fue de aproximadamente un millón de hectáreas por año. En cambio, en dos años de gestión de la administración Morales, a partir de la Reconducción Comunitaria de la Reforma Agraria, se titularon 5,2 millones de hectáreas por año, cifra que representa un incremento en 4 millones de hectáreas en promedio anual de superficie titulada respecto al periodo de 1996-2005 y 2006-2007.

1.3. Registros matriculados en Derechos Reales

Otro avance importante es la inscripción de la propiedad en el Registro de Derechos Reales (DDRR) en los nueve departamentos del país. El proceso de la inscripción de propiedades en DDRR en el período 2002-2007, alcanzó una matriculación de 24.291 propiedades. Los registros más importantes corresponden a las gestión 2006 con 8.691 inscripciones y en 2007 con 8.372, alcanzando un total de 17.063 partidas que representa el 70% de propiedades registradas en DDRR. (Ver gráficos 1 y 2)

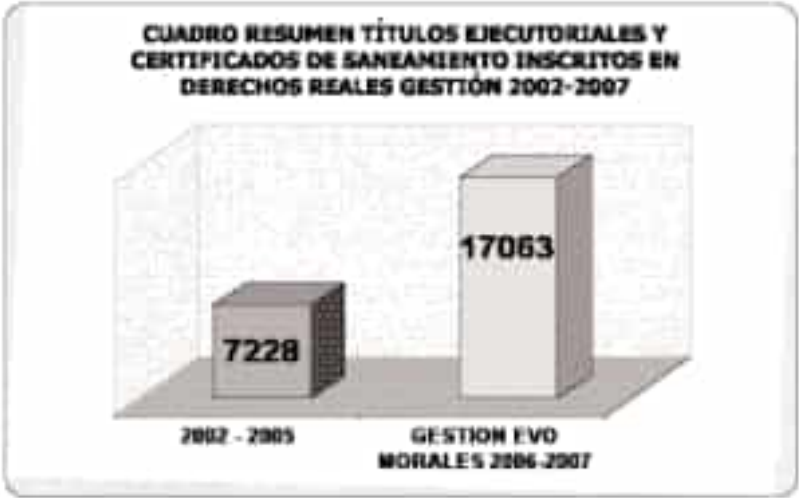
Este es un trámite previo a la entrega oficial del documento agrario por parte del INRA al demandante, permite registrar los títulos ejecutoriales y certificados de saneamiento para la apertura de la partida correspondiente. De ese modo la información de la propiedad agraria registrada consolida el mantenimiento de la información catastral de predios rurales en el país. Posteriormente, el Estado con la entrega del título ejecutorial o certificado de saneamiento reconoce el derecho propietario a favor del titular y garantiza la seguridad jurídica sobre la propiedad saneada.

Gráfico No. 1.
TÍTULOS Y CERTIFICADOS INSCRITOS EN DDRR



Fuente: INRA con datos de Gerencia de Derechos Reales - Sucre, 2007

Gráfico No. 2
RESUMEN TÍTULOS Y CERTIFICADOS INSCRITOS EN DDDR



Fuente: INRA con datos de Gerencia de Derechos Reales - Sucre, 2007

1.4. Saneamiento por tipo de propiedad

En el período 2006-2007, tomando en cuenta el total de la superficie titulada de 10,4 millones de hectáreas, la superficie más importante corresponde a Tierras Comunitarias de Origen (TCO) con 5 millones de hectáreas. Las propiedades comunarias, pequeñas propiedades, solar campesino, propiedades medianas y empresa consolidaron el 22% y el restante 29% corresponde a tierras fiscales identificadas. (Ver cuadro No. 4)

Si bien las TCO y las propiedades comunarias fueron beneficiadas con mayor superficie titulada, los datos muestran que también se atendieron a propiedades medianas y empresas, en razón de que se han titulado superficies importantes para estos segmentos.

CUADRO No. 4: SANEAMIENTO POR TIPO DE PROPIEDAD

Cualificación	Anteriores Gestiones	Gestión Evo Morales 2006			Total Gestiones
	1986 - 2005	2006	2007	Total 2006-2007	1986 - 2008
	Superficie	Superficie	Superficie	Superficie	Superficie
TCOs	5,192,057.6298	1,677,801.6579	3,124,160.8823	4,801,962.5402	10,043,311.6691
Pequeña	707,714.8964	208,872.0438	194,868.3867	364,808.3983	1,272,843.2887
Solar Campesino	140.8035	42.1826	18.5870	60.4099	208.3834
Mediana	203,247.0128	65,424.4982	66,188.4077	134,810.8119	443,898.1387
Empresas	521,180.8800	108,816.8088	60,784.7410	169,711.8878	1,290,877.8778
Propiedad Comunitaria	1,323,125.8800	602,814.8108	883,872.1383	1,828,287.8488	3,128,413.3084
* Tierras Fiscales Identificadas para distribución	0.0000	0.0000	3,087,842.2628	3,087,842.2628	3,087,842.2628
Total	8,223,457.8821	3,217,871.8203	7,198,822.8648	10,475,802.8948	18,705,151.3778

Fuente: DGS-INRA
*Las tierras fiscales son emergentes del proceso de saneamiento concluido en 2006 y 2007

1.5. Titulación por departamento y gestiones presidenciales

Los departamentos de Santa Cruz, Pando, Beni, La Paz y Potosí registran las superficies tituladas más importantes. En ese marco, el 53% de avance del saneamiento y titulación de la propiedad agraria fue logrado en los dos primeros años de la gestión del presidente Morales.

Cabe destacar que la Reconducción Comunitaria de la Reforma Agraria en Pando cerró la gestión 2007 con 6,1 millones de hectáreas saneadas de las 6,3 millones de hectáreas, cifra que representa el 97% de la cobertura del saneamiento de la jurisdicción pandina. Este proceso contó con la participación activa de la población beneficiaria, autoridades locales y dirigencia de las organizaciones sociales.

Según estos datos, Pando en la gestión 2008 se constituirá en el primer departamento en el que se beneficiará en su totalidad a propietarios individuales como colectivos a través del saneamiento y titulación de tierras.

De ese modo, a 183 años de vida republicana de Bolivia se consolida el pilar del gobierno del presidente Evo Morales para la transformación de la estructura agraria en una región donde hasta antes del año 2000 la propiedad agraria estaba administrada por grupos minoritarios.

Cuadro No. 5: Titulación por departamento y gestiones presidenciales

Departamento	Anteriores Gestiones Presidenciales	Gestión Excmo. Presidente Sr. Evo Morales Ayma		Total Gestiones
	1996-2005	2006	2007	1996-2007
	Superficie	Superficie	Superficie	Superficie
Beni	1.800.405,4806	687.481,1831	1.228.937,0575	3.714.823,6005
Chuquisaca	350.037,8408	324.267,5320	162.300,7784	836.606,1512
Cochabamba	620.666,4407	68.887,6037	83.863,7409	773.417,7853
La Paz	881.486,4593	787.158,4684	1.112.184,3874	2.780.829,3151
Oruro	72.084,0287	212.488,1379	149.835,2300	434.407,4066
Pando	1.158.425,8056	752.662,0688	2.875.593,1316	4.586.681,0060
Potosí	658.116,3572	21.721,7582	382.744,2017	1.062.582,3171
Santa Cruz	3.572.954,1800	945.648,4685	1.307.867,1140	5.826.469,7625
Tarija	138.400,0185	17.677,5803	18.548,4303	174.626,0291
Total	8.323.457,4034	3.317.671,8200	7.158.832,0448	18.799.961,2682
Redondeo	8,2	3,3	7,1	18,7
Porcentajes	47	17	38	100

Fuente: INRA

2. DISTRIBUCIÓN Y REDISTRIBUCIÓN DE TIERRAS

De acuerdo a la legislación vigente, el INRA tiene la atribución de dirigir, coordinar y ejecutar políticas, planes y programas de distribución, reagrupamiento y redistribución de tierras, dando prioridad a los pueblos y comunidades indígenas, campesinas y originarias que no las posean o las posean insuficientemente, de acuerdo a la capacidad de uso mayor de la tierra.

2.1. Tierras fiscales identificadas

Como resultado del proceso de saneamiento de la propiedad agraria, el INRA identificó en el período de 1996-2007 una superficie de 9,8 millones de hectáreas a escala nacional. De este total, 3,5 millones de hectáreas son calificadas disponibles para dotación y las restantes 6,3 millones no son sujetas de dotación, por limitaciones legales como existencia de concesiones forestales, áreas protegidas y otras características del uso de suelo.

Por otro lado, es importante señalar que en la gestión 2007 el INRA identificó una superficie de 2,9 millones de hectáreas de tierras fiscales (30%) y en diez años, en el período 1996-2006, las restantes 6,9 millones de hectáreas (70%).

Sin embargo fue recién a partir de la gestión 2006, en el gobierno de Evo Morales, que se ejecutó de manera efectiva la política de distribución de tierras, como se podrá observar en el siguiente acápite.

CUADRO No. 6: TIERRAS IDENTIFICADAS 1996-2007

Depto.	TIERRAS FISCALES IDENTIFICADAS 1996-2007		
	Con declaración de Área Saneada hasta el 2007	No disponibles o con limitaciones	Disponibles para dotación
Beni	290.831,0783	69.863,8780	220.967,1991
La Paz	1.013.352,8784	404.381,1048	1.106.169,7736
Pando	3.002.242,3962	1.823.685,0844	1.878.557,3218
Santa Cruz	4.508.207,8811	4.057.574,8908	460.633,0003
Tarija	5.878,1575		5.878,1575
Potosí	797,8158	797,8158	0,0000
TOTAL SUP.	9.648.810,3888	8.306.431,8549	3.482.175,5419

Fuente: INRA

2.2. Distribución de Tierras

En la gestión 2007, de las 2.099.098 hectáreas disponibles, el INRA distribuyó 697.882 hectáreas en los departamentos de La Paz, Pando, Santa Cruz y Tarija.

El número de familias beneficiarias es de 3.015; considerando un promedio de 5 miembros por familia resulta que el total de la población beneficiaria con este proceso es de aproximadamente 15.075 habitantes.

CUADRO No. 7: DISTRIBUCIÓN DE TIERRAS

GESTIONES 1996-2006	GESTIÓN EVO MORALES AYMA
	2006 – 2007
36.815 hectáreas distribuidas en las gestiones de Sánchez de Lozada, Quiroga, Mesa y Rodríguez.	697.882 hectáreas distribuidas en el 2º. año de gestión del Presidente de la República, Evo Morales Ayma
3.681 hectáreas en promedio por año	350.000 hectáreas en promedio por año, distribuidas en 2 años de la gestión del Presidente Evo Morales

Fuente: INRA

En el período 1996-2007, se distribuyó un total de 734.697 hectáreas. De este total, la mayor superficie, que representa el 95% (697.882 ha), fue distribuida en la gestión gubernamental de Morales.

Dicho de otra manera, en los últimos dos años se distribuyó el 95% de tierras fiscales mientras que, en los diez anteriores, se distribuyó el 5% de las mismas. (Ver cuadro No. 7).

Tan alto nivel de rendimiento en la distribución de tierras fue logrado porque entre el 2006 y 2007 se alcanzó un promedio anual de 350.000 hectáreas distribuidas, mientras que, en la década 1995-2005, el promedio anual alcanzado fue tan sólo de 3.600 hectáreas.

2.3. Reversión y expropiación

El INRA tiene también entre sus atribuciones, la de expropiar fundos agrarios de oficio o a solicitud de parte, por causa de utilidad pública y revertir tierras por la causal de incumplimiento total o parcial de la FES.

En este marco, considerando la normativa agraria y el Decreto Supremo 29292 (que crea el Consejo Interministerial para la Erradicación de la Servidumbre, el Trabajo Forzoso y Formas Análogas de Explotación y aprueba el Plan Interministerial Transitorio 2007-2008), el INRA inició los primeros procesos de reversión en tres predios ubicados en la provincia Hernando Siles del departamento de Chuquisaca, con una superficie total de 2.686 hectáreas (ver cuadro 8).

CUADRO No. 8: PROCESOS DE REVERSIÓN

Nº	NOMBRE DEL PREDIO	ESTADO DEL PROCESO	UBICACIÓN GEOGRÁFICA	SUPERFICIE DE REVERSIÓN CONSIDERADA EN LA RESOLUCIÓN
1	Recarnito	Con Resolución de Reversión Notificada (Res-ven N° 001/2007), de 28 de Nov. de 2007.	Cantón: Huacanta Provincia: Hernando Siles Depart: Chuquisaca	801,4232 HA.
2	1ra) Pichayaya Macapata	Con Resolución de Reversión Notificada (Res-ven N° 002/2007), de 28 de Nov. de 2007.	Cantón: Huacanta Provincia: Hernando Siles Depart: Chuquisaca	1,000,1305 HA. (*)
3	Sama	Con Resolución de Reversión Notificada (Res-ven N° 003/2007), de 28 de Nov. de 2007.	Cantón: Santa Rosa del Inga Provincia: Hernando Siles Depart: Chuquisaca	1,080,3443 HA. (*)
TOTAL				2,081,898 HA. (*)
(*) Superficie sujeta a modificación según los recursos que pudieran hacer valer las partes.				

Fuente: INRA

En materia de Expropiación, el Poder Ejecutivo promulgó el Decreto Supremo 29.354, de 28 de noviembre de 2007, que establece la existencia de causal de Expropiación por utilidad pública de reagrupamiento y redistribución de tierras en el departamento de Chuquisaca, destinada a iniciar procesos de expropiación en una superficie de 180.000 hectáreas en las provincias Luis Calvo y Hernando Siles, para su posterior distribución a favor del pueblo indígena Guaraní.

3. LOS RECURSOS DEL PROCESO DE SANEAMIENTO

3.1. Presupuesto ejecutado

En la gestión 2007 el INRA ejecutó 7,2 millones de dólares en las partidas de gasto corriente e inversión, cifra que representa el 52% del total del presupuesto asignado. Esta inversión ha permitido sanear y titular 7,1 millones de hectáreas a un costo aproximado de 1,6 dólares por hectárea.

Este costo unitario es más bajo que el calculado para la gestión 2006 con 1,9 dólares por hectárea y considerablemente más bajo que en las pasadas gestiones de gobierno cuyo promedio es de 9,4 dólares por hectárea. (Ver cuadro 9).

CUADRO No. 9: PRESUPUESTO EJECUTADO POR GESTIONES

ANTERIORES GESTIONES 1996 - 2006	GESTION EVO MORALES AIMA		TOTAL (Dólares Americanos)
	2006	2007	
87,026,085	5,524,486	7,220,991	99,771,562
87%	6%	7%	100%

Fuente: Reporte DGAF - INRA

Según los datos de la ejecución financiera, el INRA en el período de 1996-2007 ejecutó 92,5 millones de dólares entre costos de funcionamiento e inversión. En el período 1996-2006 se desembolsó 87 millones de dólares y se tituló un millón de hectáreas promedio por año, mientras que en las gestiones 2006 y 2007 en que se ejecutaron 12,7 millones de dólares (13% del presupuesto de 99,7 millones de dólares desde 1996) se titularon más de 10 millones de hectáreas.

CUADRO NO. 9.1: EJECUCIÓN FINANCIERA 1996-2007 (EN DÓLARES)

FUENTE	Gastos													TOTAL
	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007		
FUNCIONAMIENTO	850,000	400,000	141,000	777,477	1,340,826	668,000	379,000	1,126,300	1,373,900	1,412,000	1,658,000	1,800,100	12,711,000	
INVERSIÓN	571,400	400,000	400,000	703,142	800,400	661,311	700,000	675,000	614,000	590,000	640,000	600,000	7,784,200	
RECURSOS PROPIOS	77,500	40,000	40,000	24,775	120,111	178,750	184,000	400,000	650,000	650,000	1,000,000	1,000,000	4,400,000	
INVERSIÓN	771,700	2,007,000	3,300,000	2,870,723	3,183,826	4,118,000	4,079,000	3,857,000	7,740,000	8,800,000	3,800,000	4,340,000	70,800,000	
RECURSOS EXTERNOS	730,000	3,000,000	7,214,740	3,660,700	3,740,000	4,491,000	4,400,000	7,000,000	6,440,000	6,600,000	2,070,000	4,340,000	70,800,000	
OPERA. FINAN. Y RECONSTRUCC. FINANCIEROS	87,500	400,000	130,000	810,000	1,001,477	1,000,000	1,078,000	1,000,000	1,000,000	1,070,000	1,200,000	1,100,000	14,000,000	
TOTAL	1,500,000	4,500,000	8,495,000	11,702,400	9,224,220	10,800,000	10,800,000	11,713,000	9,463,900	10,070,000	5,020,000	5,220,000	82,915,000	

Fuente: DGAF - INRA

3.2 Gestión administrativa y financiera

El INRA ha reactivado 2 convenios antes paralizados y que serán administrados de forma directa, reemplazando, de esta manera, la ejecución terciarizada que caracterizó al periodo 1996-2005.

- Con el BID (BID 1512), por un monto de 18,3 millones de dólares americanos con un saldo, para las siguientes gestiones, de 18,1 millones de dólares.
- Con el gobierno de Holanda, por un monto de 4,2 millones de dólares, con un saldo para las siguientes gestiones de 3,5 millones de dólares americanos.

Gracias a otras negociaciones y a la continuidad en la aplicación de los convenios mencionados, el INRA cuenta para invertir en el proceso de saneamiento un presupuesto inscrito de 10,3 millones de dólares para la gestión 2008, y un fondo de 20,4 millones del mismo signo monetario para las siguientes gestiones.

Del total disponible, 30,7 millones de dólares americanos, el 89% corresponde a financiamiento externo y el 11% a financiamiento interno.

Por otra parte, a través de otros convenios de inversión con financiamiento interno, se lograron acuerdos importantes con las prefecturas de Tarija, por 556.725 dólares; de Chuquisaca, por 50.000 dólares; y de Pando, por 217.764 dólares.

Asimismo, se concretaron compromisos con los municipios de Mapiri, en La Paz; Rurrenabaque, en Beni; Cabezas, en Santa Cruz; El Villar, en Chuquisaca; y el Corregimiento de Caraparí, en Tarija, por 548.166 dólares, y con el municipio de Pocona por 80.000 dólares.

En estos convenios, tanto prefecturas como municipios ejecutaron fondos en avance para pagar los gastos incurridos por el INRA en las actividades de saneamiento y titulación; el total de esos recursos, presupuestados para la gestión 2007, fue de 843.201 dólares, monto que representa el 75% de las metas previstas en el PENSAT para dicha gestión.

También se ha instituido un acuerdo marco suscrito con el SERNAP, por un monto de 331.545 dólares para el saneamiento de áreas protegidas. Como parte de este acuerdo, en la gestión 2007 se firmaron dos convenios específicos: el primero, por 30.767 dólares, para el saneamiento de Tariquía; y el segundo, por 44.497 dólares, para el saneamiento de Manuripi. Ambos se encuentran en ejecución y serán concluidos el 2008.

En cuanto a las recaudaciones y recuperación de deudas por concepto de tasas de saneamiento y precios de adjudicación, en la gestión 2007, el INRA recuperó 8 millones de bolivianos. En este ámbito, la institución conformó un equipo de cobranzas con el objetivo de nivelar las recaudaciones de gestiones pasadas.

4. FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL

Una de las medidas más importantes, aplicadas en términos de fortalecimiento y desarrollo institucional, tiene que ver con la propuesta de desconcentración del INRA para agilizar procesos y desarrollar, de manera simultánea, un sistema de catastro para el mantenimiento de la información y su transferencia a municipios.

Ello supone una verdadera reingeniería institucional que hasta su consolidación requerirá todavía del apoyo necesario. En tal sentido, a diciembre de 2007:

- Se consolidó la implantación del Sistema Nacional de Planificación (SISPLAN) y del Sistema de Programación de Operaciones (SPO), mediante la elaboración del Plan Estratégico Nacional de Saneamiento y Titulación de Tierras (PENSAT) y del Plan Estratégico Nacional de Distribución de Tierras y Asentamientos Humanos (PENDATH). Dicho sistema orienta el trabajo del INRA en el marco de la política de Transformación de la Estructura de Tenencia y Acceso a la Tierra y Bosques del Plan Nacional de Desarrollo (PND).
- La Unidad de Asuntos Agrarios, como área funcional para la atención a procesos contenciosos administrativos, logró que el 85% de casos

presentados ante el Tribunal Agrario Nacional (TAN) sean atendidos favorablemente.

- Se inició un proceso para la aplicación de un modelo de gestión por resultados y libre de corrupción. En este marco, se ejecutaron acciones legales contra organizaciones dedicadas a propiciar asentamientos humanos ilegales y tráfico de tierras. En La Paz, Beni, Pando y Santa Cruz se identificaron delitos de falsedad material e ideológica destinados al reconocimiento ilegítimo de derechos sobre la tierra.
- El 70% de los servidores públicos del INRA recibió capacitación en la aplicación de ley de Reconducción Comunitaria de la Reforma Agraria y su reglamento.
- Se simplificaron los procesos de saneamiento conforme a la Ley 3545 y el D.S. 29215.
- En función de la equidad de género en los procesos de saneamiento y titulación que la norma establece, se elaboró un estudio en torno a "Los efectos socioculturales, económicos y legales del acceso de las mujeres a la Propiedad Agraria", cuyas recomendaciones serán tomadas en cuenta para su aplicación en las próximas gestiones.
- En materia de Reconducción Comunitaria de la Reforma Agraria se difundió y socializó a la opinión pública los avances del proceso de saneamiento y la Ley 3545 y su Reglamento por conducto de materiales impresos, en talleres y ferias, la plataforma de atención al beneficiario y por medios de comunicación masiva.
- También se efectuaron mejoras en la página Web de la institución con el objetivo de brindar a la población en general y los beneficiarios en particular, información actualizada acerca del proceso de saneamiento y titulación.
- Para encarar el tema de la información sobre la propiedad agraria, el INRA, con apoyo financiero del BID (Programa BID 1512 - Componente Consolidación y Bases técnicas para el Mantenimiento del Catastro Legal),

fortaleció su capacidad tecnológica tanto en las oficinas departamentales como en la nacional, con una inversión de 400.000 dólares (computadoras, hardware, software SIG y Geodata Base, VPN, compra de imágenes satelitales, red física y suministros en general).

- Con el objetivo de lograr información confiable y transparente, se inició el proceso de actualización y perfeccionamiento del Sistema Integrado de Saneamiento y Titulación (SIST) para su adecuación al Reglamento de la Ley 1715 del Servicio Nacional de Reforma Agraria, modificada por la Ley 3545 de Reconducción Comunitaria de la Reforma Agraria (Decreto Supremo 29215, de 2 de Agosto de 2007).
- Para alcanzar los resultados de saneamiento se instituyó el uso de una Caja de Herramientas para las Brigadas de Campo incrementando su rendimiento por superficie y predios.
- Se está realizando una experiencia piloto en el Municipio Villa Tunari, en Cochabamba, que ha permitido transferir información catastral de todos los predios titulados de la región.
- Dando cumplimiento al Decreto Supremo 29.035 promulgado ante la emergencia nacional dispuesta por Ley en el 2007, el INRA elaboró un "Mapa de Inundaciones" cuyos datos fueron la base para la aplicación de la verificación de la FES en los departamentos de Beni y Santa Cruz.

5. PREVENCIÓN Y MANEJO DE CONFLICTOS AGRARIOS

Dando cumplimiento a la normativa agraria vigente, el INRA debe promover la conciliación de conflictos emergentes de la posesión y del derecho de propiedad agraria. En tal sentido, durante la gestión 2007, los conflictos agrarios fueron abordados en el marco del diálogo, la concertación y la negociación.

Para tal efecto, se organizaron diferentes reuniones de facilitación con la participación de autoridades originarias y representantes de organizaciones sociales, dirigentes y líderes, desde el nivel nacional hasta el nivel regional.

Producto de esta labor, la institución registró 565 casos en las regiones del altiplano, valles, llanos y zonas especiales. De este total, 85 casos fueron resueltos y 340 se encuentran en proceso de atención. Los 140 casos restantes están paralizados por falta de acuerdo entre las partes o factores de carácter social y político que inciden negativamente en la toma de decisiones. (Ver cuadro 10).

CUADRO No. 10: CONFLICTOS ABORDADOS POR ZONA

Estado de conflictos anual	Zona Altiplano	Zona Valles	Zona Llanos	Zona Especial	Total
Conflictos identificados	225	125	211	4	565
Conflictos viabilizados	23	9	50	3	85
Conflictos en proceso de atención	186	45	128	1	340
Conflictos paralizados	36	71	33	0	140
TOTAL					1130

Fuente: INRA – Unidad de Manejo de Conflictos

En la gestión 2006 el INRA atendió 176 conflictos, de los cuales 11 fueron solucionados y 87 se encuentran en proceso de atención. En comparación a los resultados de esta gestión, los logros en 2007 fueron superiores: 85 viabilizados y 340 en proceso de atención.

En materia de prevención y manejo de conflictos son recientes las acciones sistemáticas que la institución emprende, sin que ello signifique que no se hayan realizado acciones similares en gestiones anteriores. Por ello es que los datos referidos en el cuadro anterior –y en el siguiente- comprenden tan solo las gestiones 2006 y 2007.

En ese marco, el INRA, merced a la nueva política de tierras y a la voluntad política del gobierno del presidente Morales, ha priorizado la atención a las demandas de los diferentes sectores de la población del área rural en procura de dar soluciones efectivas a sus problemas. (Ver cuadro No. 11).

CUADRO No. 11: CASOS RELEVANTES

Nº	DEPARTAMENTO	TEMA DE CONFLICTO	ESTADO DEL PROCESO
1	La Paz	TCD LECOS de Apolo. Sobreposición, problema de límites y oposición al saneamiento como TCD	Proceso de resolución de conflictos avanzado en más del 70%
2	Potosí Oruro	Potosí Oruro. Sobreposición de límites interdepartamentales	Con el 90% de avance, faltando dos vértices por conciliar Ayllu Chulpa (Potosí) comunidad Dumbo (Oruro)
3	Cochabamba	TCD. KIRIKIAWI JATUN AYLLU KIRIKIAWI. La comunidad Kaimani, no acepta integrarse a la TCD	En agosto de 2007 se sostuvo una reunión con la finalidad de disminuir el conflicto. Las autoridades del Ayllu se comprometieron hacer llegar el Acta de Conciliación respectiva. El proceso avanza y las Carpetas correspondientes se encuentran en la Presidencia de la República.
4	Santa Cruz	RESERVA FORESTAL CHORE. Asentamientos ilegales.	Se procedió al desalojo de los asentados ilegalmente, restando solamente 4 ganaderos.
5	Santa Cruz	CORGEPA e IZOZO. Conflicto con predios militares.	En pleno proceso de avance y negociaciones.
6	Santa Cruz	GUARAYOS, Polígono 3. Asentamientos nuevos.	En proceso de integración a los sindicatos.

Fuente: INRA

6. LUCHA CONTRA EL TRÁFICO DE TIERRAS Y LA CORRUPCIÓN

En el marco de la lucha contra el tráfico de tierras, el INRA denunció ante el Ministerio Público y el Poder Judicial a dos titulares de organizaciones privadas que se dedicaban a propiciar asentamientos humanos ilegales y tráfico de tierras fiscales ubicadas en Ixiamas, Puerto Heat y otras regiones del norte de La Paz. Se los acusa de estafa agravada con víctimas múltiples. En los departamentos de Beni, Pando y Santa Cruz, la institución denunció delitos de falsedad material e ideológica destinados al reconocimiento ilegítimo de derechos sobre la tierra.

En la tarea de evitar la corrupción en la administración agraria se impulsó juicios penales contra dos ex funcionarios por las causales de delitos de peculado y malversación de caudales del INRA en el primer caso y por delitos de cohecho pasivo propio y otros en el segundo caso.

Entre otros casos, el INRA denunció a una persona por intento de extorsión y posible uso indebido de influencias en los procesos de institucionalización realizados en el INRA. Este proceso cuenta con imputación formal en contra del denunciado.

Entre los procesos penales antiguos se logró sentencias ejecutoriadas en dos casos por falsificación de actuados de expedientes agrarios y títulos ejecutoriales que dieron lugar al tráfico de tierras y dos casos por incurrir en falsificación de piezas procesales de expedientes agrarios y títulos ejecutoriales en su condición de funcionarios del ex CNRA.

Entre los casos anotados se destaca la reactivación del proceso penal por los delitos de prevaricato, uso indebido de influencias, falsedad material, y principalmente por tráfico de tierras de aproximadamente 100.000 hectáreas en el departamento de Santa Cruz, iniciado por la Intervención del ex CNRA en contra de un ex alto dignatario de Estado y allegados. Este caso es de conocimiento de la Fiscalía General de la República. Posteriormente deberá pasar a la Corte Suprema de Justicia para el Juicio de Responsabilidades.



La administración del presidente Evo Morales, apunta a distribuir y titular 20 millones de hectáreas entre carenciados y comunidades indígenas sin tierra, en la dinámica de perfeccionamiento del proceso agrario en Bolivia.



Mediante la Ley 3545 y su Reglamento, el INRA, por mandato de la Ley de Reconducción Comunitaria de la Reforma Agraria, asume entonces la tarea de ejecutar y concluir hasta el año 2013 el saneamiento y titulación de la propiedad agraria, la distribución y redistribución de tierras.



La población beneficiada con el proceso de saneamiento y titulación en el período de 1996-2007, sustanciado en su último tramo por la Ley de Reconducción Comunitaria, es de 72.108



En la gestión 2007 el INRA emitió 4.395 documentos agrarios sobre una superficie de 129.608 hectáreas en favor de 10.973 mujeres que representa el 68% de la población beneficiada.



La ley 3545 busca abolir las diferencias de género en el acceso y tenencia de tierras y apuntala a la mujer como sujeto de derecho en el proceso agrario.



En 2006 se emitieron 4.395 títulos y certificados sobre una superficie 166.354 hectáreas para 8.760 beneficiarias, que representa el 70% de la población beneficiada. El PENSAT aterriza sobre la base que deja el proceso de la Ley INRA del 96.

Reconducción Comunitaria de la Reforma Agraria – Ley 3545

Se trata del perfeccionamiento del proceso agrario en Bolivia y de la resolución de las inequidades históricas en el acceso y la tenencia de la tierra que encara la administración del presidente Evo Morales, que apunta a distribuir y titular 20 millones de hectáreas entre carenciados y comunidades indígenas sin tierra.

El proceso agrario en Bolivia está caracterizado por dos etapas, la Reforma Agraria iniciada en 1953 y que culmina en 1992 y, la segunda, que transcurre desde la promulgación de la Ley del Servicio Nacional de Reforma Agraria en octubre de 1996, conocida como Ley INRA, hasta el mes de noviembre de 2006, cuando se promulga la Ley de Reconducción Comunitaria de la Reforma Agraria Modificatoria de la Ley del Servicio Nacional de Reforma Agraria, Ley No. 3545.

En esta perspectiva, el INRA elaboró el Plan Estratégico Nacional de Saneamiento y Titulación de Tierras 2007 - 2013 (PENSAT), instrumento de planificación que viabilice, hasta ese año, una política estatal de tierras mucho más consistente, eficiente y transparente, luego que tras 10 años de saneamiento defectuoso, entre 1996 y 2006, el proceso carece de credibilidad y el INRA no tiene la suficiente confianza por parte de la sociedad civil.

Existe coincidencia en los sectores involucrados en esta temática que el proceso de saneamiento previsto en la Ley INRA fue “demasiado lento”, pues entre 1996 y 2006 se tituló el 11.5% de la superficie, estaba por titularse el 19.2% y se encontraba en alguna de las etapas del proceso de saneamiento el 14.6%.

No se había intervenido, por parte del INRA, en más del 50% del territorio y se llegó a titular efectivamente un poco más del 10%, con una inversión de 92.5 millones de dólares. Por tanto, además de magros resultados, fueron muy altos los costos en que se incurrió. En ese lapso no se logró la

distribución de tierras que se esperaba y apenas se recuperaron 4.741.252,8200 hectáreas de tierras fiscales para su posterior distribución por el Estado.

En el período de mención se dotó efectivamente 198.928 hectáreas en favor de comunidades campesinas, deploran informes diversos que expresan los paupérrimos resultados de gestión de la Ley INRA.

Llamada a enmendar los defectos de sus antecesoras históricas y a resolver salomónicamente el proceso agrario boliviano, que eriza la historia nacional de casi dos siglos, la ley 3545 apunta al ejercicio efectivo del derecho al acceso y tenencia de la tierra y a una administración transparente y responsable del régimen agrario. Postula la ejecución expedita de los procedimientos de saneamiento, reversión, expropiación y distribución de tierras y busca el cumplimiento de la Función Económico Social de la propiedad, como la redistribución de tierras fiscales en beneficio de pueblos y comunidades, indígenas y campesinas, con poca o ninguna tierra.

Por mandato de la Ley de Reconducción Comunitaria de la Reforma Agraria, el INRA asume entonces la tarea de ejecutar y concluir hasta el año 2013 el saneamiento y titulación de la propiedad agraria, la distribución y redistribución de tierras fiscales, con eficiencia, transparencia, equidad y justicia social, en beneficio de la población rural en general, de los empresarios y de los pequeños y medianos productores agropecuarios cuyas propiedades cumplan la FES.

En ese marco el PENSAT, puntal de la ley de Reconducción Comunitaria, se plantea estrategias de saneamiento eficiente y transparente; de registro seguro y de administración confiable de la información sobre la propiedad agraria, como de desarrollo y fortalecimiento institucional, de gestión económica y financiera eficaz. Postula también a la generación de una base de información catastral sólida que asigne a los datos rigor institucional y tenga fines múltiples.

La ley 3545 busca abolir la inequidad de género en el acceso y tenencia de tierras y apuntala a la mujer como sujeto de derecho en el proceso agrario. La población beneficiada con el proceso de saneamiento y titulación en el período de 1996-2007, sustanciado en su último tramo por la Ley de

Reconducción Comunitaria, es de 72.108 beneficiarios. De este total 46.592 mujeres titulares, que representa el 65%, son propietarias, copropietarias de predios individuales, o representan como persona jurídica a titulares de predios colectivos, a través de 20.878 títulos ejecutoriales y certificados de saneamiento (46%) consolidaron el derecho propietario de una superficie de 1,1 millones de hectáreas.

En la gestión 2007 el INRA emitió 4.395 documentos agrarios sobre una superficie de 129.608 hectáreas en favor de 10.973 mujeres que representa el 68% de la población beneficiada, y en 2006 se emitieron 4.395 títulos y certificados sobre una superficie 166.354 hectáreas para 8.760 beneficiarias, que representa el 70% de la población beneficiada. El PENSAT aterriza sobre la base que deja el proceso de la Ley INRA del 96.

CAPÍTULO 5

AGENDA PENDIENTE DEL PROCESO AGRARIO

El Estado democrático neoliberal, implantado en Bolivia desde 1985 e institucionalizado como Nueva Política Económica mediante el Decreto Supremo 21060, firmado por el ex presidente Víctor Paz Estenssoro, en su cuarta administración, tuvo en sí mismo y en sus actores los factores que generaron su propia crisis. Apostó por el mercado como motor del desarrollo, vaciando al Estado de sus roles, atribuciones y herramientas.

Los recursos naturales, fuente para la generación de riqueza en Bolivia, se convirtieron en el motivo central de disputa. Desde 1985, bajo el discurso falaz de la incapacidad del Estado, se promovió su enajenación a favor de empresas extranjeras dejando al país con ingresos meramente formales.

La emergencia del modelo neoliberal provocó también el debilitamiento del movimiento obrero organizado, en tanto factor de poder. Desde entonces la sociedad civil no pudo rearticularse de manera consistente para defender y ejercer sus derechos. Fueron los indígenas y campesinos, desde sus comunidades y su cosmovisión, los que pudieron resistir al modelo, movilizarse y forjar propuestas alternativas al mismo.

Ese período se halla caracterizado por la implantación de políticas económicas que han determinado la vigencia del libre mercado en la economía nacional como ente asignador de recursos y motor de la misma, limitando al Estado a los simples roles de regulación y construcción de escenarios jurídico-legales apropiados para el desarrollo de este enfoque.

Con la vigencia de la nueva política económica se determinó la enajenación de todas las empresas del Estado a favor de las transnacionales, inclusive los sectores estratégicos (hidrocarburos, energía, vías de comunicación y telecomunicaciones). Además, se produjo la ruptura del capitalismo de Estado que comenzó a construirse desde 1952.

Es a partir de esa concepción que, en la década de los '90, se establece un conjunto de reformas estatales que consolidan su propio andamiaje jurídico, legal, político, administrativo e institucional. También se había generado un escenario social y mediático favorable a la implantación de esas reformas, aprovechando la debilidad estructural en la que se encontraba el movimiento obrero y popular. Sin embargo, paralelamente, algunas organizaciones indígenas y campesinas comenzaron a oponer una creciente resistencia a esas medidas junto a reivindicaciones sobre la tierra, el territorio y su identidad cultural.

El cuestionamiento al modelo y los gobiernos que lo fomentaron fue creciendo; a fines de los '90 se tradujo en un bloqueo de caminos que paralizó a la ciudad de La Paz. Posteriormente, en abril de 2000, fue la denominada "Guerra del Agua" la que canalizó el rechazo social ante la privatización de ese recurso en Cochabamba y logró la expulsión de una empresa angloespañola concesionaria.

La presencia indígena en el escenario político boliviano hizo que en 1994 se modificara la Constitución Política del Estado. Retomando elementos del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (Ley 1257I), el país se definió como "pluricultural y multiétnico, respetuoso de la diversidad cultural y lingüística que lo caracteriza" en la séptima reforma a la 16ava carta política boliviana desde 1825.

En octubre de 2003, estalló 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 boliviano. Producto de ello, una movilización de carácter nacional cuyo epicentro estuvo en la ciudad de El Alto, obligó al entonces presidente ultraliberal, Gonzalo Sánchez de Lozada, a renunciar y abandonar el país el 17 de octubre de 2003.

Una nueva reforma constitucional producto de la rebelión aymara de septiembre-octubre 2003, que jaqueó la democracia boliviana y al sistema de gobierno vigente desde 1982, ratificó esa condición del país.

Luego se sucedieron dos gobiernos transitorios, los de Mesa Quisbert (2003-2005) y Rodríguez Veltzé (2005-2006, sólo siete meses), en medio de una profunda crisis del sistema de partidos hasta las elecciones convocadas de manera adelantada para diciembre de 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 e incorporaron sus propuestas en la agenda nacional. Desde 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 recuperación de los recursos naturales. De igual manera, la demanda por una mayor atención por parte del Estado, hizo posible la convocatoria a la Asamblea Constituyente.

Actualmente, gran parte del debate radica en la ineludible necesidad de consolidar un Estado menos centralizado y más eficiente. Las regiones señalan al centralismo como a uno de los principales problemas para el desarrollo local; corriente que creció cuando los partidos tradicionales fueron desplazados del poder a través de las elecciones del 2005 y se atrincheraron precisamente en sus regiones, fortaleciendo las organizaciones cívicas que impulsan una propuesta autonomista, en algunos casos, con rasgos federalistas.

Desde las elecciones del año 2002, los partidos tradicionales perdieron a sus propios votantes y entre otras alternativas, surge el Movimiento al Socialismo-Instrumento por las Soberanía de los Pueblos (MAS-IPSP).

La disponibilidad social acumulada históricamente, alimentada por la soberbia de los actores políticos tradicionales, dio como resultado la victoria del MAS con el 54% en la votación de diciembre de 2005, triunfo sin precedentes en la historia electoral boliviana. Este resultado permitió una salida democrática y pacífica a la aguda crisis política, social y económica en el país.

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

Reestablecer relaciones entre movimiento indígena y Estado

A lo largo de la historia reciente se ha ido desarrollando en Bolivia una agenda sistémica indígena, que es a la vez visible e interpelante de la visión política hegemónica. Ella tiene sus antecedentes históricos en distintos movimientos generados a través de, prácticamente, toda la historia republicana.

Pero es precisamente desde la segunda mitad del Siglo XX que la construcción de esta agenda se sustenta en las reivindicaciones que se plantean desde diversos lugares del país y particularmente desde el mundo aymara.

La plataforma reivindicativa indígena incluye, fundamentalmente, tres componentes: tierra-territorio, ciudadanía-autonomía y educación. A partir de ella, el reconocimiento y aceptación de la diversidad ya no constituye solo discurso e ideología, sino una posición política que interpela al actual Estado-nacional a partir de las demandas sobre el fundamental derecho a la dignidad. (L. López: 2005).

En tal sentido, son hitos importantes, “la ratificación del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) a través de la Ley 12571; la celebración de los 500 Años de Resistencia, en 1992, que puso en evidencia no solo la capacidad de movilización de los pueblos indígenas en Bolivia, sino también la articulación continental del movimiento indígena; y la irrupción de líderes indígenas formados en los diversos procesos de Educación Intercultural Bilingüe (EIB), tanto en tierras altas como en tierras bajas”.

Fue a partir de ello que la demanda creciente de “refundar el país”, a través de una Asamblea Constituyente, que asegure mayor participación política indígena en la toma de decisiones, adquiere mayor consistencia.

Actualmente, tal como lo advierte el PENSAT, esa agenda indígena, a pesar de los avances “corre el riesgo de al menos, demorarse en su concreción ya que en el ámbito político, los escenarios que se configuran en el país no son los más alentadores”. (PENSAT: 2007).

Pese a que los sectores excluidos, fruto de las luchas sociales han logrado mediante el MAS, el control de las principales estructuras del Estado, los

sectores oligárquicos controlan las prefecturas (del oriente y Tarija) y el Senado nacional, espacios donde articulan su resistencia a las políticas de transformación, particularmente aquellas relacionadas con la reversión y expropiación de tierras, procesos ineludibles para dar cauce a su posterior redistribución.

La transformación estructural agraria

El gobierno del presidente Morales ha definido que la Revolución Agraria es la política que va a permitir resolver los problemas de tierra y territorio en Bolivia, como parte del proceso de descolonización orientado a lograr una Bolivia digna, soberana y productiva, en la que los bolivianos puedan “vivir bien”, tal como lo prevé el Plan Nacional de Desarrollo 2006.

Dicho Plan, considera 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, puesto que 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, la inserción en nuevos mercados y cambiar la matriz energética de la producción agroindustrial.

En este marco 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.

Con la distribución y redistribución de tierras se espera dinamizar regiones poco pobladas y colocar 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 incluyen obviamente a los recursos naturales), se convierten en factores de desarrollo agrario, sobre la base de 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 esta política es dotar de seguridad jurídica en la tenencia de la tierra a todos los sectores, instrumentándola sobre la base de una reorientación del proceso de saneamiento para hacerlo más ágil, transparente y de menor costo. Es por ello que se ha modificado la Ley 1715 y aprobado la Ley de Reconducción Comunitaria de la Ley INRA y su Reglamento.

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 se entregarán con carácter de propiedad colectiva a favor de un conjunto de familias que se registren previamente. La norma reconoce 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 que regula esta distribución de tierras fiscales, es el Decreto Supremo N° 28733 de 2 de junio de 2006.

De manera simultánea se ha previsto el establecimiento de un Sistema de Administración de Tierras, orientado a resolver el desorden y la dispersión en la información sobre la propiedad agraria. Ello 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 administrada por los municipios para diversos fines.

Las orientaciones del Plan Nacional de Desarrollo, resumidas en los párrafos anteriores, se operan 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 en 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.

Superar la concentración de la tierra en pocas familias

Otro de los aspectos que cuestiona el impacto del proceso agrario en Bolivia, en 40 años de nacionalismo revolucionario de corte estatista y más de 20 de neoliberalismo orientado al mercado, es la concentración de la tierra en pocas familias.

El siguiente cuadro muestra los datos correspondientes a 35 familias en los departamentos de Pando, Beni y Santa Cruz, las cuales 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.

Dept.	Nº Filas	Nº Dotac. CHRA	Superficie CHRA (ha.)	Nº predios INRA	Superficie Mensurada INRA (ha.)	Superficie Reconocida INRA (ha.)
Pando	10	11	59,151.3950	78	820,361.1268	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
Total	35	191	1,106,032.4612	225	1,393,805.7713	151,206.7910
Fuente: INRA, febrero 2007						

En Pando, las diez familias incrementaron significativamente el número de predios y superficie al momento del saneamiento, debido a que fueron posesionándose en extensas áreas para la recolección de castaña. A pesar de esas 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.

La normativa vigente, considerando las características de la Amazonia para esa labor productiva, reconoce una extensión de 500 hectáreas por familia campesina. Aplicándola es que se recortaron las aspiraciones de esas familias, aunque en los hechos, cada una explota más de 3.000 hectáreas.

En el Beni, también fueron 10 las familias que obtuvieron una mayor cantidad de dotaciones y superficies, considerando que la principal actividad en la región es la ganadera. Es una práctica común que los “propietarios” comercialicen las tierras recibidas gratuitamente, sin haberlas trabajado o que, al haber adquirido préstamos y no poder pagarlos, procedan 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. Cabe hacer notar que fue en ese departamento que se dieron los mayores focos de resistencia, incluso armada, al proceso de saneamiento.

En Santa Cruz, fueron 15 las familias que recibieron en dotación más de 500 mil hectáreas para actividades agropecuarias. Al momento del saneamiento pidieron se les mensure un mayor número de predios con la particularidad que se trata de una superficie menor al 50% de la que recibieron. Esta diferencia radica en que existen dos grupos de beneficiarios: uno, que se dedica principalmente a actividades empresariales y, otro, que especula con la tierra.

Los primeros incrementaron el número de sus predios y la superficie a través de adquisiciones logradas para ampliar sus actividades productivas mientras que los segundos simplemente vendieron las tierras recibidas gratuitamente o las perdieron por préstamos adquiridos a la banca con fines meramente especulativas.

En todo caso, estas familias constituyen la mejor evidencia acerca de la existencia de concentración de tierras en pocas manos en Bolivia, obtenidas a través de distintos mecanismos. Hasta ahora, el Estado boliviano ha reconocido en favor de ellas una superficie equivalente a siete veces la ciudad de Santa Cruz.

En consecuencia, los resultados obtenidos, los costos incurridos, la cuestionada institucionalidad agraria, las distorsiones en la normativa y el incremento de la conflictividad por la tenencia de la tierra son aspectos que interpelan por sí solos al proceso agrario boliviano y demandan, al mismo tiempo, de manera concreta, poner fin a la injusta concentración de la tierra en pocas familias.

La Reforma Agraria en 50 años de administración (entre 1953 y 1993), ha distribuido 57,3 millones de hectáreas. El 68% del total de esta tierra fue distribuida a propiedades medianas y empresas, correspondiente a tan sólo el 18% de la población beneficiaria, mientras que el 29% de la superficie alcanzó al solar campesino y propiedad comunaria correspondiente al 80% de la población beneficiaria.

Cabe aclarar al respecto que la superficie sanada titulada y en proceso, en el período 1996-2007 alcanza un total de 49.3 millones de hectáreas, cifra que resulta de la superficie saneada de 34.810.060.1991 millones de hectáreas más los 14.528.111.0166 millones de hectareas en proceso de saneamiento.

La culminación del saneamiento y titulación en el departamento de Pando, durante la gestión 2008, es una muestra del avance en la efectiva aplicación de esta política además de la distribución y redistribución de tierras a comunidades campesinas sin tierra o con tierra insuficiente.

Catastro rural para la Gestión Territorial

El nuevo contexto institucional e histórico que la Ley No. 3545 y su Reglamento aprobado otorgan al Instituto Nacional de Reforma Agraria, los lineamientos estratégicos a seguir en lo que a catastro rural se refiere.

Si bien, en anteriores circunstancias, las atribuciones catastrales del INRA estaban orientadas con mayor preponderancia hacia el saneamiento de la propiedad agraria, el enfoque no preveía que una vez concluida esta tarea, la dinámica en las mutaciones prediales y usos de la tierra ya no podría ser tratada y controlada de manera integral por parte del Estado.

Por eso es necesario rescatar algunas de las atribuciones principales que señala la actual normativa agraria respecto del catastro, ya que determina una clara oportunidad para que esta información sea administrada bajo la concepción catastral, en tanto ésta permite:

- registrar la información de la propiedad rural una vez concluidos los procedimientos agrarios administrativos, asignando las codificaciones correspondientes
- realizar un mantenimiento continuo de la información
- administrar el registro de transferencias del derecho de propiedad agraria

En tal sentido, existe la necesidad de que el Catastro Rural se constituya en una base única de información predial para conformar el registro físico de la propiedad rural, con el fin de realizar el mantenimiento y actualización de los bienes inmuebles rurales, producto de los procesos de mutación. Esta orientación pretende establecer los siguientes propósitos en torno a la información rural:

- Detectar los usos productivos del suelo
- Ubicar a los nuevos propietarios de los predios
- Distribución de las tierras con equidad

En este contexto, el INRA, como entidad competente del Estado para la regularización de la propiedad rural debiera, en su proyección institucional, inclinarse por ser parte importante en la política de Administración de Tierras.

Ello implica no solamente contar con sistemas de catastro, sino hacer posible que el Estado desarrolle acciones que respondan a una Planificación Estratégica y, efectivamente, intervenga en asuntos de trascendencia tanto local como regional como son el medio ambiente, el manejo de cuencas, la gestión territorial y la prevención de conflictos en áreas de riesgo.

Cabe hacer notar que actualmente existen varios conflictos sobre la gestión de derechos de uso de la tierra y recursos naturales en el área rural, en sectores tales como el minero, forestal, agrario, industrial, militar, etc., llegando a extremos tales en los que empresas mineras e hidrocarburíferas, compran derechos agrarios cuando pueden únicamente solicitar una concesión ante la Superintendencia correspondiente; de igual forma existen campesinos dedicados exclusivamente a actividades agrarias que piden concesiones mineras o forestales a fin de proteger sus derechos.

Esos conflictos han generado un desorden tal que, para las entidades territoriales (Municipios, Prefecturas y Gobierno Nacional), la administración de la tierra en sus jurisdicciones se ha convertido en una tarea complicada.

Considerado así el contexto, el INRA tiene la tarea de conformar el Catastro Rural y establecer un Sistema de Gestión Catastral eficiente y transparente, cuya información sobre las parcelas rurales sea fidedigna y confiable para la toma de decisiones en el marco de una adecuada administración de tierras y una eficiente gestión territorial.

Por último, decir que el Sistema de Catastro perfilado, debiera tener la posibilidad de administrar los datos alfanuméricos y geográficos y mantener actualizados los mismos para conformar los registros catastrales prediales.

Cumplimiento de la misión institucional

El INRA es la entidad estatal encargada de dirigir, coordinar y ejecutar la política de tierras del gobierno. En tal sentido, la Ley de Reconducción Comunitaria de la Reforma Agraria y su Reglamento otorgan a la institución agraria las siguientes atribuciones:

- el saneamiento y titulación de predios agrarios

- la identificación y distribución de tierras fiscales
- la coordinación de programas de asentamientos humanos
- la ejecución del catastro rural
- la expropiación de fundos por causa de utilidad pública
- la reversión de tierras por la causal de incumplimiento de la Función Económico-Social (FES)
- la conciliación de conflictos agrarios
- la actualización de la información de la propiedad de la tierra
- la certificación de tierras fiscales para actividades especiales, como la conservación, investigación, ecoturismo y aprovechamiento forestal
- disponer medidas precautorias;
- sustanciar y resolver los procesos de reversión, expropiación, distribución de tierras fiscales y el saneamiento de la propiedad agraria
- definir su estructura general administrativa
- fijar las tasas de saneamiento y de catastro

Asimilando estas atribuciones y en su condición de entidad responsable de operar la política de tierras del gobierno, es que el INRA elaboró el 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 su propio desempeño.

En esa línea es que el INRA ha definido, para el período 2006-2013, su misión y visión estratégicas, de la siguiente manera:

Misión Institucional del INRA

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.

Visión Estratégica

La proyección hasta el año 2013, como fruto de los esfuerzos institucionales del INRA y con el concurso comprometido de las organizaciones e instituciones aliadas, es que Bolivia consolide el siguiente régimen agrario:

- Todas las tierras agrarias del país tituladas y seguridad jurídica garantizada
- 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.
- El INRA tiene una sólida institucionalidad y solvencia técnica y moral, que le ha permitido recuperar alta confianza y credibilidad en la población.

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.
- Y las **metas previstas**, para el corto, mediano y largo plazo², son las que a continuación presentamos:

² Todos los datos que figuran en las metas son acumulativas desde el inicio del proceso de saneamiento.

Metas de saneamiento

Meta al 2008	Meta al 2010	Metas al 2013
- Se ha logrado la titulación de 49.534.241 milenes de ha. 12.068.258 ha se encuentran con resolución final de saneamiento. 5.817.448 ha se encuentran con validación de resultados. 18.000.000 ha se encuentran con informe en conclusiones. 12.000.000 ha se encuentran con etapa de pericias de campo concluido - Se han identificada y recuperado 3.800.000 ha para su distribución.	- Se ha logrado la titulación de 57.628.938 milenes de ha. 13.500.000 ha se encuentran con resolución final de saneamiento. 10.000.000 ha se encuentran con exposición pública de resultados. 6.800.000 ha se encuentran con evaluación técnica jurídica. 15.000.000 ha se encuentran con etapa de pericias de campo concluida - Se han identificada y recuperado 10.800.000 ha de tierras fiscales para su distribución.	- Se ha logrado la titulación de 104.251.723 milenes de ha. - Unas 2.500.000 ha se encuentran con Resolución final de Saneamiento

Metas de administración de la información

Metas al 2008	Metas al 2010	Metas al 2013
1. El sistema de catastro se halla diseñado, estructurado y funcionando.	1.El sistema de catastro se halla consolidado, funcionando de forma conectada con el registro de Derechos Reales y los municipios con catastro instalado	1.El sistema de catastro se halla consolidado, funcionando de forma conectada con el Registro de Derechos Reales y los municipios con catastro instalado, y brinda información catastral actualizada para el desarrollo local, regional y nacional
2. Por lo menos 10 Municipios se encuentran administrando su sistema de catastro	2. Por lo menos 30 Municipios se encuentran administrando su sistema de catastro y los de Tierras Bajas (especialmente) han mejorado sus recaudaciones.	2. Unos 50 Municipios se encuentran administrando su sistema de catastro y los de Tierras Bajas (especialmente) han mejorado sus recaudaciones.

Metas para el desarrollo y fortalecimiento institucional

Metas estratégicas al 2008	Metas estratégicas al 2010	Metas estratégicas al 2013
El INRA tiene una institucionalidad renovada y fortalecida, y cuenta con: - personal idóneo institucionalizado en un 60 %. - un sistema de gestión integral por resultados eficiente. - un sistema de comunicación interna efectivo.	El INRA es una de las instituciones públicas más eficientes y transparentes, sin influencia partidaria y cuenta con: - personal altamente capacitado y especializado, estable y motivado (80 % de cargos institucionalizado) - todos sus sistemas de gestión operativa y administrativa automatizados y efectivos	El INRA goza de un prestigio y reconocimiento de parte de la sociedad y las instituciones públicas por su eficiente y transparente trabajo en el manejo de la información agraria y la administración de las tierras agrarias.

Metas económico/financieras

Metas estratégicas al 2008	Metas estratégicas al 2010	Metas estratégicas al 2013
- Se ha logrado una ejecución presupuestaria del 75 % - La composición presupuestaria es: 15 % TGN y propios 10 % Prefecturas y alcaldías 75 % Cooperación externa - Se ha logrado recuperar el 20 % de los recursos no pagados por incumplimiento del pago de adjudicación (ingresos propios). - El INRA ha logrado automatizar sus sistemas de seguimiento financiero adecuado a proyectos	- Se ha logrado una ejecución presupuestaria del 85 %. - la composición presupuestaria es: 25 % TGN y propios 25 % Prefecturas y alcaldías 50 % Cooperación externa - Se ha logrado recuperar el 50 % de los recursos no pagados por incumplimiento del pago de adjudicación (Ingresos propios).	- Se ha logrado una ejecución presupuestaria del 90 %. - la composición presupuestaria es: 35 % TGN y propios 25 % Prefecturas y alcaldías 40 % Cooperación externa - Se ha logrado recuperar el 70 % de los recursos no pagados por incumplimiento del pago de adjudicación (Ingresos propios).

Fuente: PENSAT 2007

La ejecución del PENSAT, así como la disponibilidad de los fondos necesarios para ello, constituyen entonces tareas pendientes de las que depende el orden y la equidad en la tenencia de la tierra.

Disponibilidad de los recursos económicos necesarios

Los criterios seleccionados para la elaboración del presupuesto que requiere el PENSAT son: la ejecución del saneamiento por administración directa (sin terciarización), la disminución de tiempos y costos con la simplificación de procedimientos y la aplicación de tecnologías adecuadas a las condiciones geográficas del territorio nacional. Además, el presupuesto de los programas de saneamiento fue determinado a partir de costos unitarios calculados obre la base del costo anual de funcionamiento de una brigada tipo y el rendimiento promedio anual.

La matriz de costos que se ha construido al respecto, considera las tres principales macro regiones que se diferencian por sus características fisiográficas y tipos de propiedad y la aplicación de tres tipos de mensura de los predios.

MACROREGION	COSTO (\$us/Ha)		
	DIRECTO	INDIRECTO	MIXTO
ALTIPLANO	1.34	0.84	1.18
VALLES	1.96	0.74	0.98
LLANOS	0.59	0.39	0.47

Fuente: PENSAT 2007

La matriz no incluye el cálculo de inversiones en equipamiento, material e infraestructura, costos de gabinete para la oficina departamental y para la oficina nacional. La consideración de todas estas variables incrementa el costo promedio de saneamiento.

A continuación se presenta el Cuadro resumen con el Presupuesto General del Plan de saneamiento:

Programa			Monto \$us
Programa de saneamiento			81,204,145
	Costos directos		48,032,116
		Áreas nuevas sin proceso y sin financiamiento	36,604,913
		Áreas con proceso inicial y sin financiamiento	7,940,823
		Áreas con proceso de campo avanzado y sin financiamiento	1,486,480
	Costos indirectos		27,271,929
		Costos indirectos en la oficina nacional	10,444,179
		Costos indirectos en las oficinas departamentales	16,827,750
	Presupuesto caja hortamentas		5,900,000
		Ortofotomapeo	5,400,000
		Posicionamiento	500,000
Programa de catastro			2,106,600
Programa de fortalecimiento institucional			9,324,380
Programa de gestión económica financiera			2,000,000
Fondos no asignados para contingencias emergentes del saneamiento			3,000,000
TOTAL			97,635,125

Fuente: PENSAT 2007

Para la ejecución del PENSAT, se han identificado tres fuentes de financiamiento: aportes del TGN, recursos propios y recursos provenientes de organismos financiadores. En función a las metas de financiamiento definidas anteriormente, se presenta el siguiente cuadro con la estructura de financiamiento por año:

Estructura de Financiamiento

GESTION	PORCENTAJE			MONTO TOTAL \$us	MONTO (\$us)		
	TGN y RECURSOS PROPIOS	PREFECTURAS Y MUNICIPIOS	FINAN. EXTERNO		TGN y RECURSOS PROPIOS	PREFECTURAS Y ALCALDIAS	FINAN. EXTERNO
2007	10	5	85	23.377.067	2.337.707	1.168.853	19.870.507
2008	15	10	75	22.102.667	3.315.400	2.210.267	16.577.000
2009	18	18	64	14.208.737	2.557.573	2.557.573	9.093.592
2010	25	25	50	11.961.450	2.995.363	2.995.363	5.990.725
2011	30	30	40	11.931.450	3.579.435	3.579.435	4.772.580
2012	33	33	34	9.444.163	3.116.574	3.116.574	3.211.016
2013	35	35	30	4.589.590	1.606.356	1.606.356	1.376.877
TOTAL INRA	20%	18%	62%	97.635.125	19.508.407	17.234.421	60.892.297

Como se observa en el cuadro, se tiene previsto que los aportes provenientes de recursos propios por recaudaciones, recursos del TGN y aportes de prefecturas y alcaldías se incrementen gradualmente y que el aporte de organismos financiadores externos se reduzca hasta llegar al 50% el 2013.

Condiciones externas necesarias para la ejecución del PENSAT

Para ejecutar el Plan, el INRA requiere también generar un entorno favorable (asegurar ciertas condiciones, disminuir o neutralizar el efecto de algunos riesgos o amenazas), que le permita desarrollar sus estrategias. Entre ellas, las más importantes de tipo técnico, institucional, político y financiero escapan de su control directo, pero sobre las que necesita actuar a través de sus proyectos, se hallan las siguientes:

Condiciones Externas (Supuestos)

- 1.- Fortalecer los procesos y sistemas de titulación en Presidencia con mayor personal y tecnología moderna para las firmas.
- 2.- Fortalecimiento institucional del Registro de Derechos Reales mediante tecnología moderna y la automatización de sus procesos de registro.
- 3.- Mapa de valores de suelo elaborado por la Superintendencia Agraria.
- 4.- Mapa base topográfico a escala:1:50.000 (por preparar por el IGM)
- 5.- Red geodésica actualizada y/o empleo de estaciones activas para las mensuras

- directas e indirectas.
- 6.- Compromisos de financiamiento con convenios suscritos para el plan.
- 7.- Conflictos en proceso de control por el sistema de alerta temprana instalado
- 8.- Desembolsos de fondos, oportunos de las fuentes de financiamiento (externos TGN, prefecturas y alcaldías)
- 9.- Municipios dispuestos a apoyar logísticamente en el proceso de saneamiento y a asumir el desafío de administrar su sistema de información de catastro rural.
- 10.- Predisposición de los nuevos actores institucionales para coadyuvar en el proceso de saneamiento.
- 11.- Apertura de parte de los terratenientes de las tierras bajas para aceptar las políticas de transformación de las estructuras de tenencia de la tierra
- 12.- Respaldo militante de las organizaciones sociales agrarias para encarar un proceso ágil y transparente de saneamiento.

Fuente: PENSAT: 2007

Por otra parte, para cualificar las acciones institucionales y alcanzar las metas previstas por Ley, se torna imprescindible mejorar la coordinación para el trabajo a nivel de todas las Direcciones y Unidades y demandar a los personeros del INRA, en todos sus niveles compromiso personal y desempeño eminentemente profesional.

Considerando el contexto político y social actual, la planificación de los siguientes pasos en el proceso agrario, bajo responsabilidad del INRA, debe considerar necesariamente los siguientes aspectos:

- Reforzar las medidas de seguridad en lo que a documentación existente se refiere.
- Asumir el conflicto como elemento presente en el saneamiento.
- Avanzar el saneamiento hasta su conclusión en áreas sensibles como en las provincias Luis Calvo y Hernando Siles del departamento de Chuquisaca, proceso que ya alcanzó un 87% de ejecución.
- Empezar las acciones necesarias para resolver la situación de servidumbre en el Chaco boliviano aplicando la normativa agraria vigente.
- Establecer el límite a la gran propiedad y al latifundio, tomando en cuenta el referéndum previsto por la Asamblea Constituyente a nivel nacional.
- La entrega del Reglamento de la Ley 3545, a tiempo de cerrar el ciclo de

las reformas jurídicas, evidencia la necesidad de dar continuidad a su aplicación allí donde sea posible.

- Con el cuidado que se ha venido trabajando, continuar la identificación de áreas afectadas por inundaciones u otros desastres naturales.
- Acordar criterios e instrumentos que permitan verificar con rigor la función económica-social que la Ley determina en torno a la propiedad de la tierra.
- Confiar en la capacidad y solvencia técnica de la institución.
- Desarrollar un proceso de selección y promoción de personal, a partir de un reglamento especial diseñado junto a las organizaciones que conforman el Consejo Agrario Nacional (CAN) y las oficinas departamentales.
- Desarrollar una estrategia de comunicación que permita la socialización, acompañamiento y continuidad de las acciones y procesos en marcha.
- Mejorar la imagen institucional equilibrando innovación con experiencia y trabajando en función de superar los desafíos pendientes (12.000.000 de Has/año) y las metas ahora alcanzadas.
- Resolver las irregularidades detectadas, denunciándolas y restableciendo la justicia y la credibilidad institucional, en coordinación con el Viceministerio de Tierras.
- Desarrollar un perfil mas técnico que político, participando activamente en el proceso, honestamente y sin temores. (Taller Interno de Evaluación INRA. 2007).

Tales, los contenidos de la agenda pendiente en el proceso agrario. Tan complejos como la historia misma del país. Tan necesarios de abordar y aplicar como una muestra evidente del reconocimiento al ejercicio pleno de los Derechos Humanos en general y de los Pueblos Indígenas en particular.

En lo institucional, los procesos de saneamiento, de administración de la información, lo económico-financiero y el fortalecimiento del propio INRA están encaminados; consolidar el sistema de catastro rural permitirá la toma de decisiones en el marco de una adecuada administración de tierras y una eficiente gestión del territorio; superar la concentración de la tierra en pocas manos implicará el predominio de lo justo y equitativo; la transformación estructural agraria habrá permitido además de seguridad jurídica para todas

y todos, una mejora sustancial de las relaciones entre el Estado, el movimiento indígena y otros sectores de propietarios.

Las condiciones externas, necesarias para todo ello, dependerán de la conciencia histórica del pueblo, de sus decisiones y acciones; también dependerán del respeto a la normativa y procedimientos establecidos para el efecto por parte de los directamente involucrados, y de la voluntad política de gobernantes y autoridades en procura de una solución real y definitiva a la problemática expuesta, potenciando aprendizajes y experiencias que, en medio de luces y sombras, se pudo acumular a doce años del Relanzamiento de la Reforma Agraria en Bolivia.

La Paz, Julio de 2008



A través de la Asamblea Constituyente (2006), el presidente Evo Morales, se plantea cerrar la brecha entre ricos y pobres proponiendo un modelo de soberanía y dignidad nacionales, desde la visión de nuevo Estado y sociedad.



El gobierno del presidente Morales, que ha devuelto a control del Estado el gas y el petróleo, las comunicaciones y la metalurgia, se ha propuesto refundar el segundo país más pobre de América



Alejandro Almaraz, Vice ministro de Tierras, define que la Revoluci n Agraria es la pol tica que va a permitir resolver los problemas de tierra y territorio en Bolivia, como parte del proceso de descolonizaci n orientado a lograr una Bolivia digna, soberana y productiva.



Este proceso tambi n plantea -pese a la radical oposici n regional mediatizada por residuos de partidos liberales, conservadores y populistas y un empresariado ultra conservador, una autonom a que permita a pueblos ind genas regir sus d as y administrar sus recursos.



Este proceso también plantea - pese a la radical oposición regional mediatizada por residuos de partidos liberales, conservadores y populistas y un empresariado ultra conservador, una autonomía que permita a pueblos indígenas regir sus vidas y administrar sus recursos.

Destaca la demanda por la Educación Intercultural Bilingüe (EIB) como política de Estado y como herramienta en la construcción de nuevas y mejores relaciones entre todos los bolivianos y bolivianas .



La soberanía alimentaria basada en la agricultura campesina, además de garantizar el ejercicio del derecho humano fundamental a una alimentación adecuada, dignifica el trabajo de la agricultura familiar campesina.

Agenda pendiente del proceso agrario

Tras más de dos décadas de un secante modelo de libre mercado, instaurado en 1985, y perfeccionado entre 1993 y 1997, que redujo a niveles residuales el Estado, cuyas empresas, inclusive las estratégicas, fueron transferidas a manos de privados, el gobierno del presidente Morales, que ha devuelto a control del Estado el gas y el petróleo, las comunicaciones y la metalurgia, se ha propuesto refundar el segundo país más pobre de América Latina.

Su visión de nuevo Estado y sociedad se expresa en el proyecto de Constitución que redactó entre agosto de 2006 y diciembre pasado la Asamblea Constituyente. Morales, que se ha planteado cerrar la brecha entre ricos y pobres propone un modelo de "la soberanía y dignidad nacionales" y la "construcción de un Estado social comunitario a partir del desmantelamiento del Estado colonial, para una vida digna de los bolivianos y bolivianas". La plataforma reivindicativa indígena del presidente Morales responde a tres ejes: tierra-territorio, ciudadanía-autonomía y educación.

En primer plano define que la Revolución Agraria es la política que va a permitir resolver los problemas de tierra y territorio en Bolivia, como parte del proceso de descolonización orientado a lograr una Bolivia digna, soberana y productiva, en la que los bolivianos puedan "vivir bien", tal como lo prevé el Plan Nacional de Desarrollo 2006. En este marco 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.

En el segundo eje postula -pese a la radical oposición regional mediatizada por residuos de partidos liberales, conservadores y populistas y un empresariado ultraconservador que configura un modelo autonomista réplica del fustigado modelo centralista radicado desde la fundación de la República en Sucre y La Paz- una autonomía que permita a pueblos indígenas regir sus días y administrar sus recursos

En el tercer acápite destaca y demanda la Educación Intercultural Bilingüe

(EIB) “como política de Estado y como herramienta en la construcción de nuevas y mejores relaciones entre todos los bolivianos y bolivianas”. Las orientaciones del Plan Nacional de Desarrollo se operan 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”, por vía de:

- La distribución equitativa de la tierra, asegurándola en 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.

INDICE

A manera de presentación 5

CAPITULO 1

EL PROBLEMA DE LA PROPIEDAD Y
LA TENENCIA DE TIERRAS 7

CAPITULO 2

LA REFORMA AGRARIA 43

CAPITULO 3

NUEVA ERA EN LA REFORMA
AGRARIA - LA LEY 1715 77

CAPÍTULO 4

LA RECONDUCCIÓN COMUNITARIA
DE LA REFORMA AGRARIA 115

CAPÍTULO 5

AGENDA PENDIENTE
DEL PROCESO AGRARIO 157

BIBLIOGRAFÍA

Barrenechea, Ramiro. Derecho Agrario. 2002.

Balderrama - Suñagua. Estadísticas Agrarias – Tenencia de la tierra (1953 – 2002). INRA: 2002.

Bonilla, Heraclio. 1978. Notas en torno a la historia económica y social de Bolivia (1821-1879). En: La Ley INRA en el espejo de la historia. 2000.

CENSED. Historia de los Movimientos Campesinos en Bolivia. Serie de Cuadernillos de Educación Popular. 1985.

D-avis, Julio Alberto. 1959. Los errores administrativos de la Reforma Agraria en Bolivia. En: La Ley INRA en el espejo de la historia. 2000.

Demelas Bohy, Marie Danielle.1999. La desvinculación de las tierras comunitarias en Bolivia, s.XIX-XX. En: La Ley INRA en el espejo de la historia. 2000.

Hernaíz, Irene y Pacheco Diego. La Ley INRA en el espejo de la historia. Dos siglos de Reformas Agrarias en Bolivia. Fundación Tierra. 2000.

Langer, Erick. 1989. Economic change and rural resistance in southern Bolivia, 1880-1930. Stanford University Press. En: La Ley INRA en el espejo de la historia. 2000.

Langer, Erick y Jackson, Robert. 1990. El liberalismo y el problema de la tierra en Bolivia (1825-1990). En: La Ley INRA en el espejo de la historia. 2000.

López, Luis Enrique. De resquicios a boquerones. La Educación Intercultural Bilingüe en Bolivia. 2005.

Martínez de Codes, Rosa María. 1999. Luces y sombras de un proceso de larga duración. En: La Ley INRA en el espejo de la historia: 2000.

Memoria Institucional. Gestión 1998 - 2003

Memoria Institucional. Gestión 2004. Instituto Nacional de Reforma Agraria. 2004.

Memoria Anual 2005. Instituto Nacional de Reforma Agraria. 2005.

Pacheco, Pablo. Estilos de desarrollo, deformación y degradación de los bosques en las tierras bajas de Bolivia. En: La Ley INRA en el espejo de la historia. 2000.

Plan Nacional de Desarrollo. Bolivia digna, soberana, productiva y democrática. 2006-2010. Ministerio de Planificación y Desarrollo. 2006.

Plan Estratégico Nacional de Saneamiento y Titulación de Tierras 2007 - 2013 PENSAT. MDSAMA-VT-INRA. 2007.

Rodríguez, 1978. En: CENSED. Historia de los Movimientos Campesinos en Bolivia. Serie de Cuadernillos de Educación Popular. 1985.

Rivera, Alberto: “Los terratenientes de Cochabamba”. En Barrenechea: 2002.

Rivera Cusicanqui, Silvia. Oprimidos pero no vencidos. 1984.

Rojas C., Juan Carlos. La Reforma Agraria Boliviana - Recuento histórico de sus marchas y contramarchas. Impreso INRA. 2007.

Salomón Vargas, René. Informe final de gestión. 1998-2003. INRA. 2003.

Sánchez Albornoz, Nicolás. 1978. Indios y tributos en el Alto Perú. Lima. En: La Ley INRA en el espejo de la historia. 2000.

Solón Pablo. Horizontes sin tierra? CEDOIN. 1997.

Solón Pablo. La otra cara de la historia. Los primeros sindicatos campesinos. Producción Audiovisual. Fundación Solón-Ayuda Obrera Suiza. 1998.

Breve Historia del Reparto de Tierras en Bolivia
Se termino de Editar e Imprimir en Julio de 2008
en Editorial Grafica.com
Calle Jordán N° 111, casi esq. Ayacucho
Telf. 4584000
E-mail: andinaeditorialgrafica@yahoo.es
Cochabamba - Bolivia