

Capítulo 4

Resultados del proceso agrario 1996-2014

En este capítulo vamos a presentar información y datos sobre los resultados del saneamiento y titulación de tierras en los dieciocho años de vigencia (1996-2014) de la Ley INRA de 1996. Los datos expuestos y el análisis se sustentan en información oficial sobre el proceso de saneamiento de la propiedad agraria del Instituto Nacional de Reforma Agraria y estadísticas del sector provenientes del Instituto Nacional de Estadística (INE), Viceministerio de Tierras, Ministerio de Desarrollo Rural y Tierras (MDRyT) y otros.

La información disponible sobre el proceso agrario tiene varias limitaciones a pesar de los esfuerzos de algunas autoridades estatales y servidores públicos por sistematizar, documentar y presentar información validada y de forma periódica. En particular, las gestiones 2000-2005 destacan por la producción y difusión de memorias anuales del INRA con información detallada, algo que en los años recientes dejó de ser una práctica institucionalizada. Durante el primer año de gestión del gobierno de Evo Morales (2006), el nuevo Director Nacional del INRA, Juan Carlos Rojas, tuvo el acierto de preparar un informe-balance bastante completo sobre los primeros diez años de saneamiento (1996-2005). Este informe se constituyó en una especie de “línea de base” al concluir que en 10 años de saneamiento se había titulado cerca de 10 millones de hectáreas, es decir, alrededor del 10 por ciento de la meta establecida en la Ley INRA.

Otra limitación de importancia es la información incompleta y general de los censos agropecuarios nacionales realizados en el país en 1984 y 2013. Si bien los informes de 1984 han sido publicados a nivel nacional y por departamentos, la principal limitación tiene su origen en que el empadronamiento censal no se

llevó a cabo en el departamento de La Paz y algunos bolsones de las provincias de Oruro, Potosí y Cochabamba. Varios dirigentes campesinos se opusieron al censo agropecuario argumentando que no tenían conocimiento sobre los acuerdos firmados entre la Confederación de Campesinos, el INE y el Ministerio de Asuntos Campesinos y Agropecuarios (MACA), y que además, los datos servirían al gobierno para imponerle impuestos por las tierras cultivadas y sus hatos ganaderos (INE 1984). Posteriormente, tomó cerca de 28 años la realización del tercer Censo Agropecuario Nacional que tuvo lugar en 2013. Sin embargo, hasta finales de 2015, el INE no ha entregado ni publicado los resultados del mismo, excepto algunos datos parciales. Todo esto obviamente dificulta cualquier esfuerzo por establecer conexiones, por ejemplo, entre tierras tituladas y unidades de producción agropecuaria (UPA) o sistemas agropecuarios y tipos de propiedad agraria.

Dicho esto, vamos a exponer los principales resultados de investigación del ciclo 1996-2014, dividido en tres grandes periodos: 1996-2006, 2007-2009 y 2010-2014. Dado que la idea es entender las dinámicas y tendencias que están detrás de las cifras de saneamiento, antes que pretender la exposición de los datos oficiales (competencia estatal en manos del INRA), en este capítulo privilegiaremos la integración de las estadísticas agrarias con la parte cualitativa. Sin embargo, esta necesaria aclaración no significa que hayamos descuidado la búsqueda cuidadosa de la consistencia de las cifras del saneamiento.

1. Superficie objeto de saneamiento

Con fines aclarativos, desde un inicio es importante señalar con cierto grado de detalle cuál es la extensión total de las tierras que está sujeta al proceso de saneamiento y titulación de tierras. Según los primeros informes del INRA, son 106.751.723 hectáreas en las que esta institución del Estado tiene el mandato legal de intervenir y definir derechos de propiedad. Sabiendo que el territorio boliviano abarca 109.858.100 hectáreas, resulta sencillo

constatar que la ley de tierras se aplica sobre el 97 por ciento del territorio boliviano. Es una extensión territorial por demás extensa. Sólo quedan excluidas las principales manchas urbanas, cuerpos de agua (lagunas, lagos, principales ríos), salares, cumbres cubiertas de nevados, caminos y otras demarcaciones.

La pregunta que surge inmediatamente es por qué casi todo el territorio boliviano está incluido en el proceso de verificación y titulación de derechos de propiedad agraria. Se sobrentiende que las leyes de tierras (Decreto Ley 3464, Ley 1715, Ley 3545) legislan, ante todo, derechos de tenencia privada de la tierra y territorio que cumplen alguna Función Social y económica para sus propietarios. Aunque se puede atribuir alguna utilidad económica y social a cualquier territorio al margen de sus potencialidades productivas, también es cierto que existen grandes diferencias cualitativas entre un territorio o parcela de tierra y otra. Por ejemplo, una hectárea de tierra del altiplano no equivale en valor económico y potencial productivo a una hectárea de tierra de la zona agroindustrial de Santa Cruz. A pesar de ello, al parecer cualquier superficie de tierra ha sido y sigue siendo ambicionada o pretendida por alguna persona, familia o comunidad. Además, también es cierto que en 1996 se pretendía establecer con precisión no solo propiedades privadas (individuales y colectivas) sino tierras fiscales o de dominio del Estado. El Reglamento de la Ley INRA estableció que el proceso de verificación de derechos de propiedad debería contemplar toda superficie rural con antecedentes en títulos agrarios anteriores, procesos agrarios en trámite y posesiones agrarias que hayan existido antes del 18 de octubre de 1996 (Reglamento de la Ley 1715, art. 264). Y bajo esa explicación, finalmente el INRA estableció los más de 106 millones de hectáreas como superficie objeto de saneamiento.

Sin embargo, la asociación de estos 106 millones de hectáreas con la tenencia de la tierra puede dar lugar a interpretaciones erróneas. Como es evidente, solo una pequeña parte de esas tierras tiene potencial productivo para la agricultura. Si comparamos con la superficie cultivada (2,7 millones de hectáreas según datos preliminares del Censo Agropecuario Nacional 2013, podemos constatar que la

diferencia es abismal entre ambos datos (INE 2015). Es decir, aunque el INRA interviene y reconoce derechos de propiedad sobre una superficie que comprende casi la totalidad del territorio nacional, en realidad menos del 3 por ciento de la misma es actualmente explotada en calidad de tierras agrícolas. El Ministerio de Desarrollo Rural y Tierras (MDRyT 2012), estima que las tierras con potencial agrícola alcanzarían hasta 4,8 millones de hectáreas si se suman 1,6 millones que están en barbecho y descanso, 200 mil hectáreas de terrazas agrícolas y lomas ancestrales abandonadas pero factibles de recuperarse, otras 20 mil de lomas y camellones en la zona inundable de la Amazonía y 250 mil de pastos manejados. Además, según las estimaciones del Sistema Único de Información de la Tierra (SUNIT), habrían otras 4,5 millones de hectáreas de tierras con potencial agrícola (ibíd.). De estos datos se puede concluir que la superficie total disponible de tierras para actividades agrícolas giraría en torno a 9,3 millones de hectáreas en Bolivia (4,8 más 4,5). Esto representa el 8,7 por ciento con respecto a la superficie objeto de saneamiento.

Ampliando la explicación para actividades ganaderas y según algunas estimaciones, la superficie utilizada con diferentes grados de intensidad para la actividad ganadera o pecuaria alcanzaría 24,5 millones de hectáreas, la mayor parte situadas en Beni, Santa Cruz y la región del Chaco (MDRAyMA 2005). En otras regiones existen también áreas de uso ganadero pero no son significativas. Del total mencionado, 23,8 millones de hectáreas son superficies con pastizales nativos y tan solo 703 mil hectáreas están cubiertas de pastizales cultivados. A diferencia de otros países vecinos, en Bolivia la ganadería es una actividad que todavía funciona bajo sistemas extensivos y de forma marginal como sistemas semi-intensivos e intensivos. En relación a la superficie total objeto de saneamiento, la actividad ganadera ocupa alrededor del 23 por ciento.

Entonces, sumando tierras tanto en uso como con potencial agrícola y ganadero, en Bolivia la actividad agropecuaria llegaría a ocupar 33,8 millones de hectáreas. Por supuesto que esta cifra puede variar según distintas fuentes y métodos de cálculo pero proporciona una idea bastante confiable de que solo la tercera parte de la superficie

objeto de saneamiento tiene potencial agropecuario y está directamente relacionada con los sistemas de producción agropecuaria.

La mayor parte de nuestro extenso territorio está compuesto por cobertura vegetal en delicados ecosistemas (Amazonía), extensas tierras con potencial forestal, suelos de la cordillera andina con uso productivo bastante limitado y suelos altiplánicos y chaqueños con baja fertilidad de la capa arable. Algunas de estas zonas han sido declaradas áreas protegidas o parques nacionales desde años anteriores a la Ley INRA. También sobre extensas zonas existen derechos de concesión para explotación minera y forestal. En consecuencia, la titulación de tierras no solo reconoció y reconoce derechos de tenencia de la tierra con potencial agrícola y ganadero sino también es un tipo de intervención estatal que concede y limita derechos sobre superficies de tierra que se constituyen en territorios indígenas, áreas protegidas, concesiones forestales, tierras fiscales o de dominio estatal, tierras marginales o baldías concedidas en calidad de propiedad comunitaria, entre otros.

Como veremos más adelante, los resultados del saneamiento y titulación de tierras no arrojan datos sobre cuál es la cualidad productiva de las propiedades tituladas ni sobre quién se beneficia con qué tipo de tierra y recursos naturales. Se sobrentiende que una reforma agraria debería prestar especial atención a la distribución y redistribución de aquellos recursos con potencial productivo (agrícolas y ganaderos) y, hoy en día, sin descuidar la protección y el manejo sostenible de ecosistemas frágiles, bosques, fuentes de agua y otros. Sin embargo, esto no ha sido así necesariamente; al contrario, los informes sobre titulación de tierras se concentran sobre todo en exponer y comparar tamaños de predios titulados sin tomar en cuenta si tienen mayor o menor potencial productivo o si están sujetos a protecciones y restricciones por razones ambientales.

Cuadro 8.
Superficie objeto de saneamiento por departamento

Departamento	Superficie en ha	%
<i>Chuquisaca</i>	5.102.845	4,78
<i>La Paz</i>	12.845.006	12,0
<i>Cochabamba</i>	5.486.170	5,1
<i>Oruro</i>	5.009.697	4,7
<i>Potosí</i>	10.570.658	9,9
<i>Tarija</i>	3.713.301	3,5
<i>Santa Cruz</i>	36.808.222	34,5
<i>Beni</i>	20.907.197	19,6
<i>Pando</i>	6.308.626	5,9
Bolivia	106.751.722	100,0

Fuente: elaboración propia con datos de INRA 2006b.

2. El saneamiento en sus inicios

Para entender cómo se gestó este proceso agrario y el rumbo que tomó, hace falta detenernos en los primeros años de puesta en marcha de la Ley INRA. Aunque esta ley inauguraba formalmente los trabajos de intervención en campo, en la práctica con ella nacieron varios compromisos de priorización de áreas de saneamiento en respuesta a las demandas de los distintos sectores del agro y de agentes de la cooperación bilateral y multilateral con intereses en definir el curso de las políticas públicas nacionales. Algunas regiones de las tierras bajas quedaron identificadas como zonas altamente conflictivas.

2.1 La priorización de las TCO de tierras bajas

Aunque de manera general, la Ley INRA había priorizado las demandas de los pueblos y comunidades indígenas, campesinas y originarias; el mayor compromiso político fue la titulación de los territorios indígenas de tierras bajas bajo la figura de TCO. Varios de estos territorios nacieron antes de 1996, cuando la histórica “Marcha Indígena por el Territorio, Vida y Dignidad” arribó desde la Amazonía a la ciudad de La Paz el 17 de septiembre de 1990. Seis días des-

pués, los indígenas lograron que el gobierno de Jaime Paz Zamora firmara tres decretos supremos de reconocimiento de los territorios de los pueblos Sirionó (provincia Cercado, Beni), Moxeños y otros pueblos asentados en el Parque Nacional Isiboro-Sécure (TIPNIS), el territorio de Chimanes, Yuracarés y Movinas en la macroregión de chimanes entre Beni y La Paz (Coca Suárez 2009). Meses después, el 9 de abril de 1992, el mismo gobierno reconoció bajo similar mecanismo los territorios Araona (norte de La Paz), Yuquis (entre Santa Cruz, Cochabamba y Beni) y Chiquitano N° 1 en la provincia Ñuflo de Chávez (Santa Cruz)¹. Un año más tarde lo mismo sucedió con el territorio Weenhayek de Tarija. Con estos antecedentes, la Ley INRA refrendó y reconoció jurídicamente esos derechos territoriales de los pueblos indígenas de tierras bajas, comprometiendo a la entidad ejecutora a iniciar con prioridad los trabajos de demarcación y emisión de títulos ejecutoriales de propiedad colectiva.

En 2001, el Director Nacional del INRA, René Salomón, explicaba las obligaciones legales que existían desde el inicio para la titulación de las TCO bajo la modalidad de "SAN-TCO". Señaló que "la Ley 1715, en sus disposiciones transitorias segunda y tercera, da especial énfasis al respeto de los Decretos Supremos que reconocen los derechos territoriales de los pueblos indígenas y determina un tiempo específico para el saneamiento y titulación de 16 demandas" (Salomón 2001, 17). Las demandas territoriales de los pueblos indígenas sumaban alrededor de 20 millones de hectáreas y el INRA había iniciado intervenciones al menos en la mitad de las mismas. En esa ocasión, Salomón explicaba que uno de los problemas consistía en las dificultades para la delimitación de los territorios indígenas y para la exclusión de productores no indígenas, llamados "terceros", quienes también tenían demandas de tierras dentro de los territorios indíge-

1 Los decretos que dan viabilidad al reconocimiento de los territorios indígenas fueron promulgados con anterioridad a la Ley INRA. Estos decretos son: DS 22611 que reconoce los espacios territoriales Chimán, Mojeño, Yuracaré y Movima; DS 22609 que reconoce el espacio territorial del pueblo Sirionó, ambos del 24 de septiembre de 1990; DS 23108 que reconoce el territorio del pueblo Araona; DS 23111 que reconoce el territorio del pueblo Yuqui, ambos del 9 de abril de 1992.

nas y exigían la consolidación de sus dominios de forma separada. En algunos casos, los “terceros” incluso habían iniciado demandas ante el Tribunal Agrario Nacional (TAN) objetando los trabajos del INRA en la delimitación de los territorios indígenas y las propiedades individuales.

El inicio de la aplicación de la Ley INRA tenía estrecha relación con el mandato legal de priorizar el saneamiento y titulación de las TCO de tierras bajas. La disposición transitoria segunda de esta ley ordenó la inmediata titulación de cinco territorios indígenas: Chimán (TICH), Multiétnico 1 (TIM), Sirionó (TIS), Weenhayek (TIWM), y el Territorio Indígena y Parque Nacional Isiboro-Sécure (TIPNIS). También otorgó al INRA un plazo de tan solo 60 días para titular otros tres territorios indígenas: Yuqui, Araona y el Territorio Indígena y Reserva de la Biósfera Pilon Lajas. En total son ocho territorios indígenas que el INRA tituló en trabajo de gabinete durante los meses que restaban del año 1996 y parte de la gestión 1997, aunque las superficies consignadas en los títulos estaban sujetas a confirmación o modificación posterior de acuerdo a los resultados de mensura en campo. Los registros del INRA señalan que en total estos territorios fueron titulados con una superficie aproximada de 2,9 millones de hectáreas y un total de 186 comunidades indígenas beneficiadas² (INRA 1998).

Adicionalmente, la Ley INRA también disponía la titulación de 16 solicitudes de Tierras Comunitarias de Origen que habían sido interpuestas ante el Estado boliviano en los años anteriores a la aprobación de la mencionada ley. Otorgó un plazo de 10 meses para la titulación de las 16 demandas. La relación de estas demandas de TCO se muestra en el cuadro 9.

2 El informe de actividades del INRA de 1998 no consigna en su listado el territorio indígena Yuqui (p.19) aunque aparece en el mapa de TCO del mismo informe. Podría ser un error de transcripción u omisión. En todo caso, el pueblo Yuqui obtuvo el título de TCO en 2003 sobre una superficie de 115.924 hectáreas.

Cuadro 9. Solicitudes de TCO interpuestas con anterioridad a la Ley INRA

Nº	Nombre	Ubicación	Superficie en ha	Resolución Administrativa SAN-TCO	Nº comunidades
1	Cavineño	Beni (Ballivián y Vaca Diez)	523.249	30 marzo, 1998	21
2	Chacobo-Pacahuara	Beni (Vaca Diez y Yacuma)	510.895	2 de marzo, 1998	9
3	Infracumana-Machineri	Pando (Nicolás Suárez)	41.921	27 de febrero, 1998	2
4	Movima	Beni (Yacuma)	27.219	8 de febrero, 1992	27
5	Baure	Beni (Iténez)	505.776	13 de abril, 1998	12
6	Cayubaba	Beni (Yacuma)	651.840	10 de junio, 1998	30
7	Moré	Beni (Mamoré)	81.974	13 de abril, 1998	5
8	Joaquiniño	Beni (Mamoré)	345.507	8 de octubre, 1998	16
9	Itzonama	Beni (Iténez)	1.227.363	14 de abril, 1998	34
10	Chiquitano-Monte Verde	Santa Cruz (Ñ. Chávez y Guarayos)	1.059.964	18 de diciembre, 1997	51
	10.1 Chiquitano-Lomerío	Santa Cruz (Ñ. Chávez y Velasco)	290.788	2 de marzo, 1998	27
11	Yuracaré	Cochabamba (Chapare y Carrasco)	244.336	13 de abril, 1998	13
12	Guarayo-COPNAG	Santa Cruz (Guarayos)	2.205.370	8 de octubre, 1997	27
13	Esse Eja-Tacana-Cavineño (Multiétnico II)	Beni (Madre de Dios) y Pando (Manuripi y Vaca Diez)	441.471	25 de febrero, 1998	21
14	Mosetén	La Paz (Sud Yungas y Larecaja) y Cochabamba (Ayopaya)	101.906	8 de diciembre, 1997	6
15	Ayoreo	Santa Cruz (G. Busch, Chiquitos, Ñ. Chávez y Velasco)	196.720	22 de septiembre, 1998	4
16	Guaraní		3.291.210		184
	16.1 Guaraní Tapiete de Samayhuate	Tarija (Gran Chaco)	51.366	10 de octubre, 1997	1
	16.2 Asociación comunitaria indígena Guaraní de Aatiri (Ingre-Huacareta)	Chuquisaca (H. Síles)	26.859	29 de abril, 1999	13
	16.3 Asamblea del pueblo Guaraní Iti Kaaguasu	Tarija (O' Connor y Gran Chaco) y Chuquisaca (Sud Cinti)	216.003	27 de marzo, 1998	34
	16.4 Asociación comunitaria APG Charagua Norte	Santa Cruz (Cordillera)	227.477	31 de marzo, 1998	20
	16.5 Asociación comunitaria zona Kaami	Santa Cruz (Cordillera)	95.947	31 de marzo, 1998	15
	16.6 Asociación comunitaria zona Ipaguezu	Santa Cruz (Cordillera)	54.388	21 de noviembre, 1997	14
	16.7 Asociación comunitaria indígena Iroso	Santa Cruz (Cordillera)	1.951.782	27 de agosto, 1998	23
	16.8 Takovo	Santa Cruz (Cordillera)	272.451	18 de julio, 1997	2
	16.9 Asociación comunitaria zona Kaaguazu	Santa Cruz (Cordillera)	131.218	31 de marzo, 1998	22
	16.10 Comunidades indígenas guaraníes Machareti, Nancaroinza, y Carandaiti	Chuquisaca (Luis Calvo)	142.450	5 de mayo, 1999	14
	16.11 Charagua Sur	Santa Cruz (Cordillera)	109.590	2 de agosto, 1999	16
	16.12 Pueblo indígena guaraní de Iti y Caraparendá	Chuquisaca (Luis Calvo)	11.679	3 de marzo, 1998	10
Total			11.747.508		489

Fuente: Hernáiz y Pacheco 2000, 189.

Una tarea técnica intermedia que debía completar el INRA era la emisión de la “Resolución de Inmovilización”³ sobre la superficie de los 16 territorios indígenas demandados que alcanzaba a 13,5 millones de hectáreas. Hasta finales de 1997 había logrado inmovilizar cerca de 11,7 millones de hectáreas y restaban 1,7 millones.

En suma, revisando lo ocurrido en los primeros cuatro años de saneamiento (1996-2000) nos encontramos con un proceso agrario marcado por los trabajos técnicos y jurídicos para el reconocimiento y titulación de las TCO de la Amazonía, oriente y chaco boliviano. Los ocho territorios reconocidos por decretos supremos durante el gobierno de Jaime Paz Zamora fueron titulados sin mayor trámite y sin trabajo de campo minucioso que pudiera establecer la superficie definitiva y precisa. Los 16 territorios demandados y reconocidos por la Ley INRA también habían pasado a la etapa de saneamiento pero hasta el año 2000 solo cuatro llegaron a la etapa final de entrega de títulos de TCO: Territorio del Pueblo Guarayo (Polígono I), Territorio Ayoreo de Zapocó, Territorio Ayoreo de Tobité y Territorio Indígena Yuracaré. Estas cuatro TCO suman un total de 1,2 millones de hectáreas tituladas con trabajo de campo y de forma definitiva. Sumando a esta cifra los 2,9 millones de hectáreas de los ocho territorios reconocidos por decretos, podemos señalar que 4,1 millones de hectáreas de TCO fueron reconocidas y tituladas en los primeros cuatro años de aplicación de la Ley 1715⁴. Según un informe de la Fundación TIERRA (2011), hasta finales del año 2000, las TCO representaban el 94 por ciento de total de tierras saneadas y

-
- 3 La Resolución de Inmovilización es un acto dentro del proceso de saneamiento que determina: a) la prohibición de admitir nuevas solicitudes de dotación o adjudicación en el área; b) la obligación de impedir nuevos asentamientos de terceros; c) impedir toda expansión de la superficie efectivamente trabajada; d) precautelar el derecho de los pueblos indígenas sobre el uso y aprovechamiento de los recursos naturales en la zona; e) prever que las transferencias de predios titulados sean comunicadas al INRA; f) prohibir que se den curso a solicitudes de conversión y protección de la biodiversidad en tanto no concluya el proceso de saneamiento (Reglamento de la Ley 1715 de 5 de mayo de 2000, art. 259).
- 4 No hay que perder de vista que las TCO tituladas por decretos supremos posteriormente fueron incluidas en los trabajos de campo y mensura para así entregar títulos de propiedad colectiva como TCO y en superficies definitivas.

tituladas. Estos datos explican por sí mismos el peso decisivo que tuvo esta modalidad de titulación de territorios colectivos en favor de los pueblos indígenas de tierras bajas, desde los primeros meses de implementación de la Ley INRA.

2.2 Cooperación internacional y empresas de saneamiento

Durante los años de intervención del CNRA y el INC (1992-1996) el Banco Mundial mantuvo una relación estrecha con el gobierno boliviano y las instituciones del Estado involucradas en la fiscalización de los procesos agrarios anteriores y en la preparación del nuevo sistema o estructura de administración de tierras. En una resolución administrativa del 23 de marzo de 1996, la Intervención del CNRA-INC destaca que “el Banco Mundial observó con especial interés el proceso de intervención al CNRA e INC y, a solicitud del Gobierno, en 1993 se inició un trabajo de cooperación técnica y financiera para la preparación del Proyecto Nacional de Administración de Tierras” (PNAT) (Gobierno de Bolivia 1995, 1).

El PNAT en realidad tenía varios componentes y su implementación fue planeada en dos fases: la primera, antes de la aprobación de la Ley 1715 de 1996, y la segunda posterior a la norma aprobada. En la etapa previa tenía por objetivo dar asistencia técnica para la adecuación y modernización de la ley de reforma agraria, ley de catastro rural, ley de registro integrado de la propiedad (derechos reales) y normas reglamentarias. Una vez aprobada la Ley 1715, el PNAT debía consolidar las reformas legales mediante la creación y funcionamiento del INRA y la ejecución del Catastro Integrado al Saneamiento (CAT-SAN) para consolidar un aproximado de 3 millones de hectáreas (ibíd.).

De esta manera, el Banco Mundial, a través del PNAT, se constituyó en el eje conductor del proceso de saneamiento, financió el proceso previo y posterior y definió las estrategias de financiamiento con fondos de la cooperación internacional. El gobierno boliviano solo dispuso de presupuestos reducidos para la aplicación de la Ley 1715. La mayor parte del financiamiento provenía de gobier-

nos europeos y agencias de cooperación internacional, en forma de créditos y donaciones.

En los primeros cuatro años, el INRA logró administrar y firmar convenios de financiamiento con varias agencias y bajo la modalidad de “canasta de fondos” (*basket fund*). El Banco Mundial otorgó un crédito de \$us 24,7 millones (Cr 2742-BO), otro de \$us 7,5 millones (Cr 27421-BO), el Fondo Nórdico de Desarrollo otorgó \$us 7,1 millones para catastrar 2,3 millones de hectáreas en áreas contiguas a las zonas CAT-SAN identificadas en el PNAT. El Reino de los Países Bajos (Holanda) apoyó con un fondo no reembolsable de \$us 8,8 millones con la condición de que el saneamiento sea ejecutado por la empresa holandesa Kadaster en el departamento de Chuquisaca. La Unión Europea (UE) también comprometió apoyo para el PNAT por un monto de \$us 4 millones. Estos recursos suman \$us 52,1 millones a ejecutarse desde 1996 y la mayoría de los financiamientos concluyeron entre 2005-2006 (INRA 2005).

El saneamiento y titulación de las TCO logró la atención de un grupo menor pero relevante de agencias de financiamiento. Dinamarca, a través de DANIDA (Agencia de Cooperación al Desarrollo de Dinamarca) se convirtió en el principal respaldo financiero para este propósito. En 1998 comprometió \$us 5,8 millones para sanear algunas de las 16 demandas de TCO que se identificaron antes de la ley. Gracias a este apoyo se iniciaron proyectos piloto en Ipaguasú (53 mil hectáreas), Monte Verde y Guarayos (400 y 500 mil hectáreas) y Tapieté (51 mil hectáreas). Poco después aprobó otros \$us 3,7 millones también para titulación de las TCO. En cofinanciamiento, el FIDA/CAF y el gobierno de Canadá, otorgaron \$us 6 millones para varias TCO de la Amazonía, principalmente TIPNIS, Territorio Indígena Chimán y Territorio Multiétnico. Estos montos suman alrededor de \$us 15,5 millones destinados para el saneamiento y titulación de TCO (Peres A. 1998).

La cooperación internacional también financió planes de saneamiento en función de algunos intereses específicos para agilizar la titulación y seguridad jurídica en regiones estratégicas. El Banco

Interamericano de Desarrollo (BID) otorgó un crédito de \$us 3,5 millones para la seguridad jurídica de las tierras aledañas a la carretera corredor Santa Cruz-Puerto Suárez. YPFB-Transredes, la empresa capitalizada, otorgó \$us 1,9 millones para las propiedades agrarias donde esta empresa tenía interés por proteger servidumbres para los ductos. La Comunidad Europea destinó \$us 4 millones para sanear zonas CAT-SAN priorizadas en el trópico de Cochabamba, particularmente en áreas cocaleras. Estos montos suman \$us 9,4 millones a ejecutarse antes de 2005⁵.

Sobre el financiamiento con fondos del Tesoro General de la Nación (TGN) existe muy poca información disponible pero varias fuentes coinciden en que representaba menos de la cuarta parte del total hasta el año 2005 (INRA 2005, INRA 2006, INRA 2006b). Particularmente en los primeros cuatro años el financiamiento con fondos propios no superaba el millón de dólares y formaba parte de los convenios de préstamos y donaciones como contraparte del gobierno boliviano⁶. Entre el periodo 1996-2005 en promedio se ejecutó \$us 7,8 millones por año pero los recursos propios no sobrepasaron el millón de dólares (INRA 2006). La limitación financiera del Estado boliviano y particularmente del TGN no solo creaba alta dependencia de recursos externos sino que el INRA perdía gradualmente autonomía y capacidad propia para delinear las grandes políticas de saneamiento y titulación de tierras. Tal como vimos, los convenios firmados condicionaban el desembolso de recursos a determinados tipos de saneamiento y zonas específicas priorizadas por las agencias de cooperación y sus intereses.

5 En abril de 2005 USAID aprobó una donación de \$us 2,8 millones para el saneamiento y titulación de 80 mil hectáreas en propiedades individuales a favor de los pobladores de Villa Tunari, Shinahota, Chimoré, Puerto Villarroel y Entre Ríos (Cochabamba) (INRA 2005).

6 Entre 1996 y 2005, el INRA tenía un presupuesto de funcionamiento de \$us 78,7 millones, de los cuales \$us 8,8 millones provenían de los fondos de TGN y recursos propios del INRA y el resto de \$us 69,9 millones de la cooperación internacional y créditos externos. Esto significa que el financiamiento propio no superaba el 11 por ciento del total de recursos de funcionamiento e inversión del INRA y del proceso de saneamiento y titulación de tierras (INRA 2006).

En resumen, sobre todo en los primeros cuatro años (1996-2000) pero también en los siguientes cinco (2001-2005) el financiamiento del saneamiento y la titulación ha tenido altísima dependencia de la cooperación internacional. La mayoría de los convenios de préstamos y donaciones mencionados arriba fueron firmados para su ejecución durante los primeros diez años que estaban previstos inicialmente en la Ley INRA para concluir con el 100 por ciento de las tierras objeto de saneamiento (1996-2005). Entre los cuatro tipos de financiamiento mencionados arriba suman \$us 77 millones⁷. Analizando por destino de los recursos, se constata que el 67,6 por ciento de esta cifra eran fondos destinados a ejecutar el saneamiento en las zonas priorizadas en el PNAT, conocidas como CAT-SAN (Saneamiento Integrado al Catastro), el 20 por ciento fue destinado para la titulación de TCO y el 12,4 por ciento para saneamiento en zonas estratégicas para la construcción de la carretera Santa Cruz-Puerto Suárez, ductos gasíferos y comunidades de campesinos colonizadores de la zona cocalera del Chapare. Cada agencia de cooperación bilateral (Danida, Holanda, Unión Europea, USAID) u organismo multilateral (BM, BID, CAF) tenía su propia población objetivo, según sus propios intereses y acuerdos para apoyar la implementación del PNAT.

En cuanto a las empresas privadas de saneamiento, la Ley INRA de 1996 no incorporaba ninguna disposición explícita, pero el PNAT ya preveía la participación de empresas que debían ser seleccionadas mediante licitaciones internacionales. La figura de “terciarización”, es decir la ejecución del saneamiento por empresas privadas contratadas por el INRA, aparece en la disposición final del Reglamento

7 El INRA, en el documento “Estado del Proceso de Saneamiento a 10 años de vigencia de la Ley 1715”, de 2006 señala que en 10 años (1996-2005) se habrían ejecutado \$us 83,3 millones, de los cuales el 75 por ciento fue financiamiento con recursos externos (INRA 2006b). Esta cifra es bastante consistente con las cifras mencionadas aquí y que corresponden a los compromisos de financiamiento acordados y establecidos en los primeros años de vigencia de la Ley INRA. Después del año 2001 todavía el INRA logró firmar convenios de financiamiento nuevos y ampliatorios con el Fondo Nórdico de Desarrollo (\$us 2,2 millones), Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Banco Mundial, USAID (\$us 2,8 millones), Agencia Suiza para el Desarrollo (COSUDE) y otros.

de la Ley INRA (Reglamento de la Ley 1715, art. 382) y tiene vigencia desde 1997 hasta 2006, año en que se deja sin efecto debido a las nuevas disposiciones en la Ley modificatoria 3545. Guzmán (2008, 40) en un trabajo de evaluación concluye que la terciarización habría representado alrededor de \$us 31 millones. Con algo de cautela, se puede decir que las empresas privadas contratadas ejecutaron entre el 35 y 45 por ciento de los recursos destinados al saneamiento en el primer periodo de diez años.

Las empresas privadas que participaron en el saneamiento han sido varias, nacionales e internacionales, con contratos de trabajo de gran alcance, pero también pequeñas empresas para trabajos puntuales y subcontratadas por las empresas internacionales. Un trabajo de 2007 del INRA enumera una decena de empresas: INYPSA - CADIC- DICARTU, SANEAS SRL, Open System Trading & Consulting SA, SAMCO BOLIVIA SRL, KAMPSAX SA, COLLAZOS SRL, COWI AS (inicialmente KAMPSAX), SEGOETOP y KADASTER. Las más importantes en cuanto a número de hectáreas saneadas han sido KAMPSAX de Dinamarca, la empresa holandesa KADASTER y la española INYPSA (INRA 2006; Rojas 2006). A continuación presentamos una breve revisión de cada una de éstas.

KAMPSAX es una empresa de Dinamarca de amplia trayectoria en el manejo de cartografía y sistemas de información geográfica. Ingresó a Bolivia en 1999 para realizar trabajos de CAT-SAN en el marco del PNAT y en sociedad con la empresa Boliviana GEOSERVICE comenzó a operar en distintas zonas del país. El año 2002 esta empresa fue comprada por la multinacional COWI (también empresa danesa) y continuó con los trabajos de saneamiento para el INRA hasta mediados de 2005. Según su sitio web⁸, “el proyecto KAMPSAX S.A. (COWI) tenía el objetivo de establecer el catastro, demarcación, registro y adjudicación de la propiedad rural en un área de más de 28.000 Km² [2,8 millones de hectáreas] en los departamentos bolivianos de Santa Cruz y Beni”. El contrato de trabajo con el INRA fue aproximadamente por 7,7 millones de dólares. En

8 <http://goo.gl/WpM6DQ>

agosto de 1999, se adjudicó un área de trabajo de 884.494 hectáreas en el departamento de Santa Cruz que tenía apoyo financiero del Fondo Nórdico de Desarrollo (NDF) (Pacheco 2001). Después realizó otros trabajos en la provincia Ballivián en el departamento del Beni y un par de TCO (San José de Uchupiamonas en el norte de La Paz, y la TCO de Jesús de Machaca en el altiplano paceño).

KADASTER (Servicio de Catastro y Registro Público de los Derechos Reales del Reino de los Países Bajos) es una empresa o institución pública de administración independiente y sin fines de lucro. Tiene como antecedente el ser una empresa de los Países Bajos que cuenta con una larga tradición de más de 165 años. En unos de sus documentos explica que un buen registro catastral garantiza la seguridad jurídica de la tierra y es imprescindible para fomentar el desarrollo económico y el bienestar de cualquier país (Kadaster 2000). La participación de esta empresa holandesa tiene directa relación con el financiamiento otorgado por el gobierno del mismo país y forma parte del CAT-SAN. Tiene la particularidad de haberse adjudicado todo el departamento de Chuquisaca (zona CAT-SAN) como área de trabajo. Según Juanito Tapia⁹, director del INRA, en las gestiones anteriores a 2006 “la empresa KADASTER recibió un financiamiento de la Embajada de Holanda para sanear todo el departamento de Chuquisaca para lo que se invirtió 13 millones de dólares logrando titular únicamente 436.000 hectáreas”¹⁰. En 1997, KADASTER había asumido el compromiso de sanear una extensión aproximada de 3,1 millones de hectáreas con un presupuesto de \$us 9,6 millones (Hernáiz y otros 2000). Según los datos mencionados, años después se constataría que esta empresa habría saneado tan solo 14 por ciento de las tierras con un presupuesto mayor al suscrito en el convenio inicial. De acuerdo con algunas fuentes consultadas, actualmente estaría

9 Ex Director Nacional del Instituto Nacional de Reforma Agraria (INRA), en una entrevista a ABI 22/05/2015.

10 Todo el departamento de Chuquisaca tiene algo más de 5 millones de hectáreas como superficie objeto de saneamiento. Por tanto, la superficie saneada por KADASTER representaría solo el 8,7 por ciento.

en curso un proceso judicial sostenido por el gobierno del Reino Unido de los Países Bajos (Holanda) en contra de la empresa KADASTER por incumplimiento del contrato de saneamiento de la zona CAT-SAN de Chuquisaca. En respuesta, la empresa holandesa inició un proceso legal en contra del Estado boliviano en la Corte de Estrasburgo (Francia).

INYPESA ha sido otra empresa internacional (España) que se adjudicó trabajos de saneamiento. Es un grupo empresarial con más de cuarenta años de trayectoria que realiza servicios de ingeniería, consultoría y manejo de proyectos. Según información institucional, INYPESA ha ejecutado proyectos en más de 80 países sobre gestión de la planificación, licenciamiento, diseño, ejecución y operación, y mantenimiento de todo tipo de infraestructuras y servicios públicos. Su especialidad son los servicios de geoinformación y georreferenciación orientados a la adquisición, proceso, explotación e interpretación de todo tipo de datos geoespaciales. Esta empresa inició sus operaciones en Bolivia en 1998 adjudicándose 1,9 millones de hectáreas en áreas de saneamiento CAT-SAN definidas en el PNAT. Inicialmente trabajó en las zonas de San Julián, San Pedro, Pailón, Ipita, Gutiérrez y Lagunilla del departamento de Santa Cruz. También se adjudicó trabajos en Caranavi, Palos Blancos, Ixiamas, San Buenaventura en el departamento de La Paz. Con los años la presencia de esta empresa aumentó y luego de una década de trabajo logró sanear cerca de 2 millones de hectáreas por un costo total de \$us 7,3 millones (Rojas 2006). De esta manera, INYPESA se convirtió en la empresa de saneamiento que más hectáreas de tierra saneó con los fondos del Banco Mundial en dos zonas CAT-SAN importantes del departamento de Santa Cruz y La Paz.

Una conclusión preliminar es que el saneamiento, desde sus inicios, fue altamente dependiente de recursos externos y de la experticia en materia de catastro rural y georreferenciación de las empresas extranjeras. Esto en parte se justifica debido a que en Bolivia, después de que el CNRA perdió toda capacidad técnica y administrativa, no existían condiciones mínimas para la creación de una institucionalidad agraria capaz de desarrollar procedi-

mientos técnicos y jurídicos según los nuevos estándares internacionales como la adopción de sistemas de información geográfica (GIS) y mensuras con fotos satelitales. Las empresas extranjeras que se instalaron en Bolivia con tecnología y conocimiento importado sobre los sistemas de administración de la tierra, intentaron implementar el uso de bases de datos, sistemas de información geográfica y manejo de geo-tecnologías para la mensura de las parcelas. La transferencia tecnológica (*know-how*) era uno de los sub-objetivos planeados para la creación de empresas nacionales con conocimientos y habilidades propias y la formación de técnicos bolivianos para trabajar en el INRA (agrimensores, topógrafos, geodestas, abogados, analistas de sistemas, agrónomos, etc.). Más tarde, algunos profesionales bolivianos formarían incluso sus propias empresas de saneamiento para ser sub-contratadas por las grandes para la ejecución del saneamiento encargado por el INRA. La “tercerización” indujo a que el proceso de saneamiento fuera percibido y puesto en marcha como un mero procedimiento de catastro de tierras rurales, dejando de lado el desarrollo de procedimientos y herramientas para la verificación de la FES como el elemento crucial para activar procesos de reversión y expropiación conducentes a la redistribución de tierras.

2.3 CAT-SAN: áreas catastrales predefinidas

Aunque la Ley INRA definía como área de intervención toda la zona rural de Bolivia en una extensión territorial de más de 106 millones de hectáreas, en la práctica acabó por priorizar el proceso de saneamiento y titulación en algunas zonas o regiones del país. Como hemos señalado antes, una de las prioridades ha sido la titulación de las TCO de la Amazonía, oriente y chaco boliviano, es decir de territorios indígenas demandados en forma de propiedad colectiva por parte de los pueblos indígenas de las tierras bajas movilizados con este propósito desde principios de los años noventa. Pero las TCO no eran la única prioridad que definiría el norte y la dinámica del proceso agrario que había comenzado en 1996. Otra prioridad de mayor o igual importancia consistía en el saneamiento y titulación de tierras en áreas catastrales predefinidas desde antes de la aprobación de la Ley INRA.

Las áreas catastrales fueron definidas durante la preparación del PNAT (1992-1995). Se identificaron grandes áreas individualizadas en las que se pretendía levantar un registro completo de las propiedades agrarias con información detallada como la titularidad de cada parcela, dimensiones exactas e inscripción de las propiedades en Derechos Reales para evitar duplicidades y superposiciones. A diferencia del saneamiento regular, en las áreas catastrales el propósito fue culminar el proceso con la formación obligatoria del catastro rural legal. Cuando se aprobó la Ley INRA, esta reconoció la modalidad de “Saneamiento Integrado al Catastro” (CAT-SAN) como una de las tres modalidades de saneamiento, válida para las áreas catastrales predeterminadas¹¹. Así, el CAT-SAN quedó aceptado como una modalidad más de saneamiento ejecutado por iniciativa del INRA y fue la única modalidad que combinaba el saneamiento con el catastro legal. A diferencia del saneamiento regular, el CAT-SAN consistía en la inscripción en los registros públicos e incorporación de los productos del saneamiento al catastro legal. Según la norma, esta modalidad debía ejecutarse en áreas que anticipadamente tenían que estar definidas por el INRA con la aprobación de las Comisiones Agrarias Departamentales (CAD), y bajo los siguientes criterios de priorización: i) irregularidades técnicas y/o jurídicas en trámites agrarios; ii) conflictos de derechos en las propiedades agrarias; iii) indicios de incumplimiento de la Función Económico-Social de la tierra; iv) posesiones de tierras sin título; y, v) ejecución de proyectos de interés público (Reglamento de la Ley 1715 de 5 de mayo de 2000, art. 153).

11 Las tres modalidades de saneamiento previstas por ley son el Saneamiento de Tierras Comunitarias de Origen (SAN-TCO), Saneamiento Simple (SAN-SIM) y Saneamiento Integrado al Catastro (CAT-SAN). El primero “se ejecuta de oficio o a pedido de parte, en las áreas comprendidas en las tierras comunitarias de origen”. El SAN-SIM es una “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”. 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 relativos a la propiedad agraria y derechos que sobre ella recaen, así como su superficie, ubicación, colindancias y límites” (Ley 1715).

En 1997, INYPSA, contratada con recursos del Banco Mundial para la ejecución del CAT-SAN, identificó las siguientes siete grandes áreas catastrales:

Cuadro 10.
Áreas catastrales identificadas por INYPSA (1997)

Ubicación	Superficie en ha	N° estimado de predios
A. Departamento de Santa Cruz		
1. Área de San Julián y San Pedro	874.668	875
2. Área de Pailón	528.025	250
3. Área de Yapacaní	254.359	160
4. Área de Ipita, Gutiérrez y Lagunillas	152.412	140
B. Departamento de La Paz		
5. Área de Caranavi y Palos Blancos	230.430	350
6. Área de Ixiamas	223.400	280
C. Departamento de Cochabamba		
7. Área de Puerto Villarroel	232.900	20
Total	2.496.194	2.075

Fuente: elaboración propia con base en INRA 1998.

Aunque el PNAT había estimado que el CAT-SAN abarcaría un total de 3 millones de hectáreas, el trabajo más minucioso de identificación y delimitación de las siete áreas catastrales determinó una superficie total de 2,4 millones de hectáreas, la mayor parte ubicada en las áreas de colonización de la ‘zona de expansión’ de Santa Cruz (72,5 por ciento), en segundo lugar en el norte de La Paz (18,2 por ciento) y por último en Cochabamba (9,3 por ciento)¹².

La selección de áreas catastrales de Santa Cruz destaca por su directa relación con otro proyecto del Banco Mundial que comenzó en 1991: el “Proyecto de Tierras Bajas del Este”. Esta intervención de desarrollo de la agricultura comercial desempeñó un papel estratégico para expandir la producción de soya y posteriormente consolidar

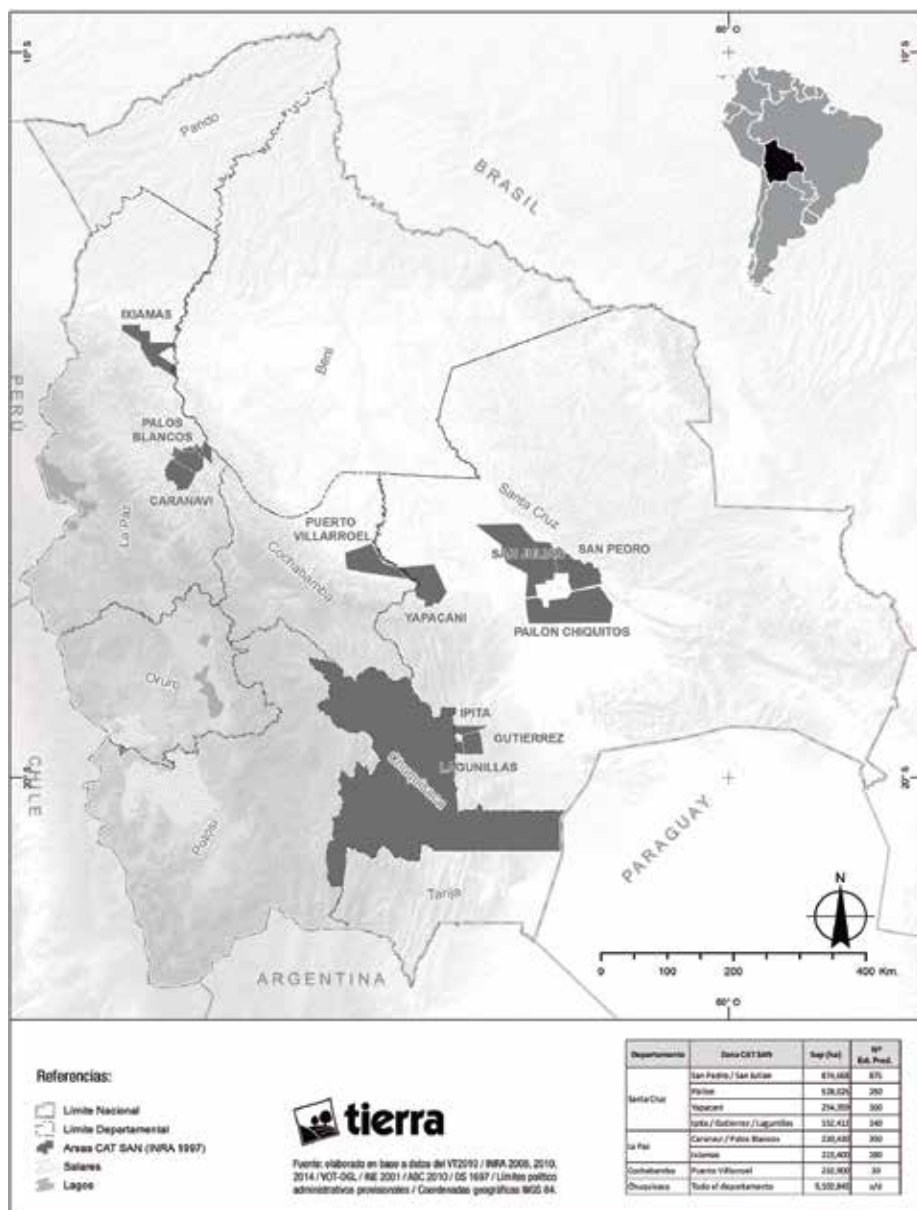
12 Estas siete grandes áreas catastrales no incluyen el departamento de Chuquisaca que después de la aprobación de la Ley INRA fue declarado área CAT-SAN, misma que fue financiada por los Países Bajos y ejecutada por la empresa KADASTER en los términos mencionados en la subsección anterior.

este modelo de producción en el oriente boliviano y particularmente en la 'zona de expansión'. En poco tiempo, los cultivos de soya y oleaginosas ocuparon miles de hectáreas de tierra usando maquinaria a gran escala, técnicas de monocultivo e insumos agrícolas importados. La asistencia técnica y financiera facilitó la introducción de nuevas formas de clasificación del uso de la tierra (tierras de cultivo, pastoreo, combinados, etc.) y diversos tipos de productores (pequeños, medianos y grandes o empresas) (Colque 2014).

La definición temprana de estas áreas catastrales no solo es evidente por su conexión directa con los planes de expansión de la frontera agrícola para cultivos comerciales de exportación sino principalmente porque se sobrepone con la mayor parte de las tierras agrícolas y zonas con alto potencial productivo de Bolivia. Haciendo un ejercicio rápido y aproximativo, podemos constatar que la extensión total de la 'zona de expansión' agroindustrial de Santa Cruz cubre 2,2 millones de hectáreas y las tres áreas catastrales (San Julián y San Pedro, Pailón y Yapacaní) alcanzan 1,8 millones de hectáreas, todas dentro del perímetro de la 'zona de expansión'. En consecuencia, las áreas CAT-SAN representan el 73,8 por ciento de la superficie total de esta zona. Por tanto no cabe duda, que uno de los propósitos con que se identificaron estas áreas catastrales como CAT-SAN era tomar control del proceso de saneamiento sobre tierras agrícolas estratégicas para la expansión del modelo del agronegocio.

Podemos concluir que la modalidad de CAT-SAN en las áreas catastrales predefinidas antes de la aprobación de la Ley INRA y durante los primeros dos años (1996-1997), por un lado, definió un tipo de intervención explícitamente subordinada a los objetivos del PNAT, esto es, "garantizar la seguridad técnica y jurídica de la propiedad agraria, bajo cualquier forma de dominio, a fin de estimular la inversión y facilitar el funcionamiento de un mercado de tierras legal" (Gobierno de Bolivia 1995, 2). El énfasis está en establecer "un sistema jurídico-institucional transparente, ágil y despolitizado", prioridad que se sobrepone a los objetivos más progresistas de la Ley INRA de anular el latifundio, la tenencia improductiva de la tierra y

Mapa 1.
Áreas catastrales CAT-SAN identificadas (1997)



redistribuirla de forma equitativa mediante procesos de expropiación y reversión. Por otro lado, la definición de grandes áreas catastrales (exceptuando Chuquisaca y otras áreas posteriores a 1997) creó una modalidad de intervención directamente dirigida a tomar control del proceso de titulación y de oficio de la mayor parte de las tierras agrícolas y con potencial agrícola de Bolivia. La zona de expansión cruceña prácticamente ha sido priorizada como zona de intervención “despolitizada” bajo la modalidad CAT-SAN y, por tanto, el proceso de saneamiento en esta región y bajo esta modalidad, buscó consolidar los derechos de propiedad preexistentes antes que iniciar una reforma agraria de carácter redistributivo.

3. Los primeros diez años de saneamiento 1996-2006

Hasta aquí hemos presentado el escenario inicial en el que se puso en marcha el proceso de saneamiento y titulación de tierras. Hemos identificado que las prioridades del saneamiento eran la titulación de TCO y de las áreas catastrales y también se presentaron datos sobre la alta dependencia del proceso agrario de los fondos de la cooperación internacional y de la experticia de empresas extranjeras de catastro. Ahora, con esta contextualización, vamos a exponer los resultados de los primeros diez años (1996-2006) del proceso agrario en cuestión.

3.1 Grado de avance del proceso de saneamiento

El plazo de diez años para el saneamiento fijado en la Ley 1715, promulgada el 18 de octubre de 1996, se cumplía exactamente el 18 de octubre de 2006. Durante este periodo de tiempo el INRA se afanó, casi desesperadamente, por poner en marcha el proceso agrario. La aprobación del Reglamento de la Ley 1715 demoró varios meses, hasta el 31 de julio de 1997, al igual que los procesos de contratación de empresas de saneamiento o la definición de procedimientos y metodologías de mensura y georreferenciación. El plazo fijado tenía cierta explicación válida debido a que el saneamiento fue concebido como un procedimiento temporal y de intervención rápida para verificar

la validez legal de los antecedentes agrarios, del cumplimiento de la Función Social y Función Económica Social de todas las propiedades agrarias de Bolivia. En los hechos, la tarea era enorme y los diez años no fueron suficientes ni para intervenir la mitad de la superficie objeto de saneamiento. La aplicación de la ley arrancó prácticamente con el gobierno de Banzer (1997 y 2001) y bajo la conducción del único director nacional titular y nombrado por el Congreso por cinco años que tuvo el INRA: René Salomón, proveniente de tradicionales familias terratenientes del oriente. El control del Tribunal Agrario Nacional (TAN) en Sucre estaba a la cabeza del Hugo Teodovich, quien durante el debate de la Ley 1715 fungió como principal asesor de los gremios y corporaciones empresariales del oriente¹³.

Entre 1996 y 2006, de los 106,7 millones de hectáreas sujetas a saneamiento, 12,4 millones de hectáreas fueron tituladas, es decir con derechos de propiedad consolidados a favor de propietarios privados, en forma de propiedades colectivas (TCO y comunaria) e individuales (pequeña, mediana y empresa). Los informes registran también que varios millones de hectáreas fueron saneadas o estaban por titular, es decir, prácticamente los trabajos jurídicos y técnicos estaban concluidos pero faltaba la emisión y entrega de títulos de propiedad firmados por el Presidente. Otros 15,9 millones de hectáreas estaban “en proceso de saneamiento”, esto quiere decir que el INRA (mediante contrato con las empresas privadas de saneamiento y con el financiamiento, control y supervisión de organismos multi y bilaterales) había iniciado trabajos de medición de las parcelas, pericias de campo, trabajo jurídico y otros. Vale decir, que en los primeros diez años, el proceso de saneamiento había concluido con la entrega de títulos sobre el 11,7 por ciento del total, 14,9 por ciento en proceso de saneamiento y el restante 73,3 por ciento eran áreas sin sanear que todavía no tenían intervención formal por parte del INRA. Estas cifras indican que el 26,6 por ciento de las tierras estaban entre tituladas, saneadas y en proceso.

13 El gobierno de Hugo Banzer modificó el carácter redistributivo vía mercado que la Ley INRA preveía ingenuamente. Este gobierno prácticamente eliminó el impuesto a la tierra para la empresa agropecuaria (Morales 2011; Urioste 2001).

Cuadro 11.
Estado de avance del proceso de saneamiento y titulación 1996-2006

	Nº Títulos	Superficie en ha	%
1. Superficie objeto de saneamiento		106.751.722	100,0
2. Superficie titulada en el periodo	22.178	12.476.740	11,7 (100)
2.1 Pequeña propiedad	19.793	677.840	5,4
2.2 Mediana propiedad	821	381.688	3,1
2.3 Empresa agropecuaria	882	1.323.857	10,6
2.4 Propiedad comunaria	550	2.017.080	16,2
2.5 Tierras comunitarias de origen (TCO)	132	8.076.275	64,7
3. Tierras fiscales saneadas		106.886	0,1
4. Superficie en proceso de saneamiento		15.915.920	14,9
5. Superficie sin sanear		78.252.176	73,3

Fuente: elaboración propia con base en INRA 2005; 2006b; 2010.

3.2 Tipos de propiedad tituladas y beneficiarios

Sobre la base de los datos generales presentados hasta aquí, un aspecto importante es conocer cuáles son los tipos de propiedad que fueron titulados y saneados en este periodo. Para ello es importante recordar que por ley se reconocen seis tipos de propiedad: Tierras Comunitarias de Origen (TCO), Propiedad Comunaria, Solar Campesino, Pequeña Propiedad, Mediana Propiedad y Empresa Agropecuaria. Los dos primeros son de carácter colectivo que benefician a pueblos y comunidades campesinas o indígenas originarias. Los restantes cuatro tipos de propiedad son individuales y están clasificados según tamaños y por zonas agroecológicas¹⁴.

Los datos son concluyentes en mostrar que el resultado más importante de los diez años es la titulación de 8,07 millones de hectáreas

14 El Solar Campesino está reconocido desde 1953 en referencia a las tierras en las cuales están construidas las viviendas y áreas de estar de las familias campesinas e indígenas. Sin embargo, debido a que los datos provenientes del proceso de saneamiento y titulación no son significativos (se titularon 188 hectáreas en todo el país en este periodo), vamos a contabilizar este tipo de propiedad como parte de la pequeña propiedad.

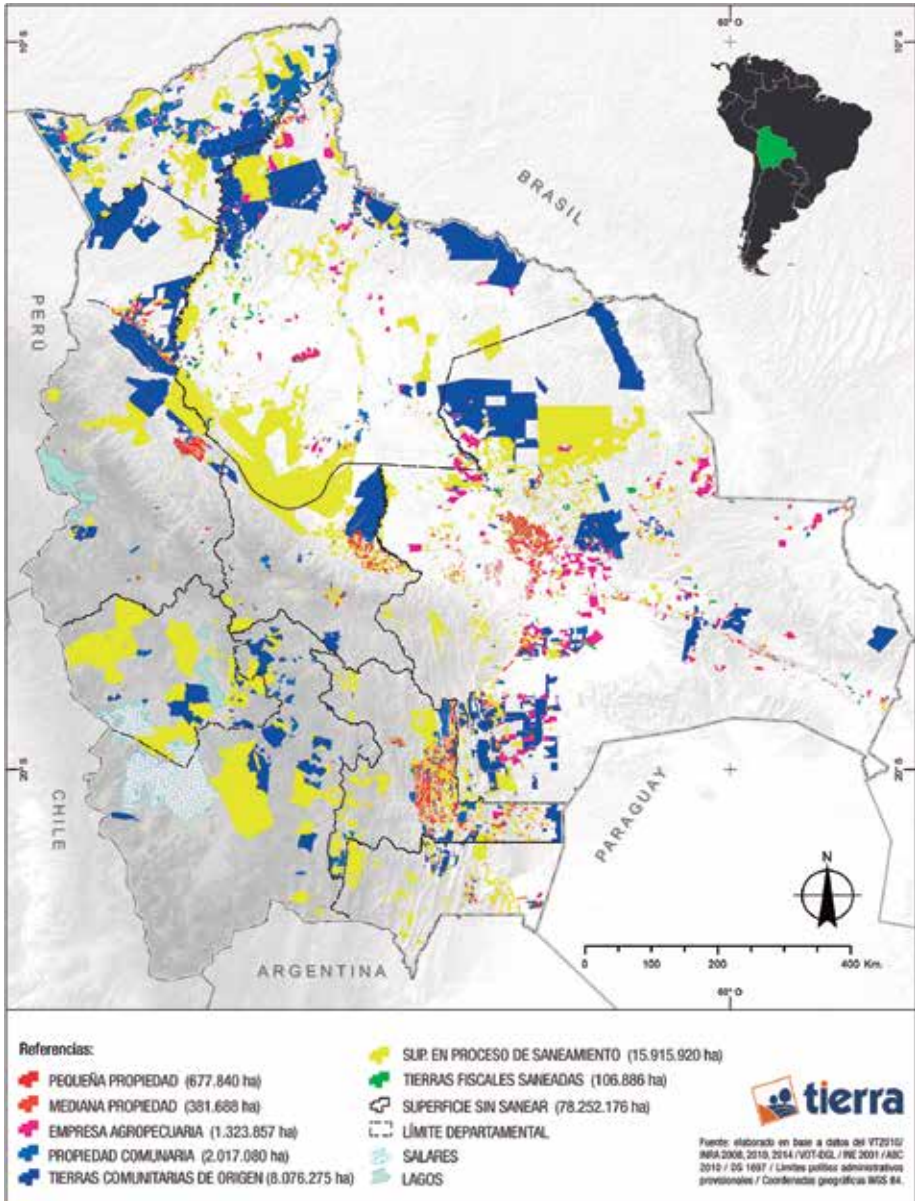
como TCO. Esto representa 64 por ciento del total de hectáreas tituladas. Casi la totalidad de este tipo de propiedades colectivas están ubicadas en las tierras bajas, esto es, Santa Cruz, Pando, Beni y norte de La Paz. A pesar de que es un avance muy importante de reconocimiento de derechos colectivos de los pueblos indígenas de tierras bajas, esta cifra estaba lejos de los 16,4 millones de hectáreas demandadas e identificadas como áreas prioritarias para el saneamiento en la Ley INRA (2,9 millones tituladas por Decreto como ocho territorios indígenas y 13,5 millones demandadas como 16 territorios), (ver punto 2.1 en este capítulo). En cualquier caso, el reconocimiento de las TCO estaba bien encaminado debido a que varios territorios indígenas adicionales estaban 'en proceso de saneamiento'.

La propiedad comunaria (o comunitaria) se constituyó en el segundo tipo de propiedad con más hectáreas de tierras tituladas. Son algo más de 2 millones de hectáreas tituladas, lo cual representa el 16 por ciento del total titulado. El departamento de Pando se constituye en la región que concentra la mayor parte de este tipo de propiedades y esta tendencia continuaría hasta el final del proceso. De hecho, en el siguiente periodo (2007-2009) Pando sería declarado como el primer departamento donde concluye el proceso agrario.

Los restantes tres tipos de propiedad (de carácter individual) ocupan un total de 2,3 millones de hectáreas que se distribuyen de la siguiente manera: empresa agropecuaria 1,3 millones de hectáreas, pequeña propiedad 677 mil hectáreas y mediana propiedad 381 mil hectáreas. Juntos representan el 19 por ciento del total de tierras tituladas en este periodo.

En cuanto a los beneficiarios, es pertinente aclarar previamente las diferencias entre dos categorías o términos que a veces se suelen utilizar como sinónimos. Estos son 'títulos de propiedad' y 'unidades productivas agropecuarias' (UPA). Las confusiones tienen su origen en la asociación errónea de títulos de propiedad con UPA. Sucede que según las normativas agrarias vigentes, el INRA emite un título de propiedad ejecutorial por cada parcela de tierra pero, a menudo, una UPA está conformada por más de una parcela de modo tal que una

Mapa 2.
Propiedades agrarias tituladas en el periodo 1996-2006



UPA (su propietario o propietarios) acaba recibiendo tantos títulos ejecutoriales como parcelas de tierra posea. Esta explicación es válida incluso para las TCO y propiedades comunarias que pueden estar tituladas en varias fases y compuestas por territorios discontinuos. En resumen, el número de títulos ejecutoriales no tiene una relación directa con el número de UPA ni con el número de beneficiarios. Los datos del INRA no permiten asociar el proceso de saneamiento (títulos de propiedad y beneficiarios) con el número de UPA.

Retomando el punto de beneficiarios, las TCO tituladas fueron consolidadas a favor de 126 beneficiarios colectivos (pueblos y comunidades indígenas) con 122 títulos de propiedad. La población beneficiaria de las TCO tituladas alcanzó a 172.110 personas. Por otro lado, se entregaron 1.222 títulos de propiedad comunaria que beneficiaron a 8.005 personas. Entre las propiedades individuales, la pequeña propiedad (31.153 títulos) benefició a 45.072 personas, la mediana tiene 724 beneficiarios (462 títulos) y la empresa a 486 personas jurídicas y/o personales (273 títulos)¹⁵. Haciendo una relación entre beneficiarios y superficie, podemos anotar con carácter indicativo que, en promedio, son 20 hectáreas por beneficiario dentro de la pequeña propiedad, 476 en la mediana propiedad y 1992 hectáreas por beneficiario en la empresa agropecuaria. Aunque son cifras solo indicativas por varias razones, tienen la utilidad de ilustrar el hecho de que las diferencias de extensión titulada entre las tres categorías son significativas: 24 veces más grande la mediana propiedad frente a la pequeña y 99 veces más grande la empresa agropecuaria.

3.3 Principales tendencias del proceso agrario

En el periodo 1996-2006, aunque el INRA sólo alcanzó a titular 10,7 por ciento de la meta programada, estableció ciertas tendencias y patrones que tendrían continuidad y efecto en las siguientes gestiones. También expuso varias limitaciones y debilidades, mismas que

15 Los datos de número de títulos y beneficiarios se basan en el trabajo "La reforma agraria boliviana: recuento histórico de sus marchas y contramarchas", de Juan Carlos Rojas (2006, 129).

dieron lugar a la adopción de modificaciones legales mediante la Ley 3545 de 2006, en la primera gestión de gobierno de Evo Morales. Algunos de los temas que debemos destacar son:

a) Avances decisivos en el reconocimiento de las TCO. Desde un inicio, el reconocimiento y la titulación de territorios indígenas se convirtieron en política de Estado. La combinación de luchas indígenas por territorios antes y después de 1996, el apoyo focalizado de la cooperación danesa, la experiencia internacional de KAMPSAX en trabajos de cartografía y las obligaciones legales con plazos perentorios; son algunos de los factores que contribuyeron a este hecho. Aunque el tipo de propiedad TCO estaba previsto en la ley para los pueblos y comunidades indígenas de las tierras bajas, en la práctica esta figura jurídica fue también adoptada por comunidades, ayllus y marcas de la parte andina. La reivindicación de “tierra-territorio” caló profundo entre varias organizaciones ‘originarias’ de Potosí, Oruro y La Paz. En los diez años, la titulación de TCO se diseminó prácticamente entre los nueve departamentos del país, aunque con resultados y alcances diferentes.

b) La emergencia de propiedades comunarias en zonas no tradicionales. Si bien la propiedad comunaria estaba orientada, desde 1953, a reconocer derechos colectivos de las comunidades campesinas de la región andina, en el nuevo ciclo de reforma agraria la titulación de propiedades comunarias emergió con fuerza en Pando y en menor medida en el norte de La Paz, Santa Cruz y Beni. Su irrupción en zonas no tradicionales no fue consecuencia de factores favorables que explican el caso de las TCO pero es probable que las comunidades campesinas e indígenas de esas regiones hayan optado por esta vía de reconocimiento de derechos colectivos ante la imposibilidad o dificultad de constituirse en TCO. También cabe la posibilidad de que fue consecuencia de la determinación de la Ley INRA de dar fin con las dotaciones gratuitas a personas individuales, sean o no de origen campesino o indígena. Sin duda, la propiedad comunaria fue la vía expedita para consolidar derechos de propiedad de co-

comunidades establecidas en años recientes, de comunidades establecidas en zonas de colonizaciones y 'comunidades nuevas' asentadas en tierras fiscales.

c) El cauto avance del saneamiento en áreas catastrales (CAT-SAN). Aunque la declaración de áreas catastrales (donde la prioridad es el registro y catastro de propiedades) fue un componente central de los planes de titulación rápida de las tierras agrícolas más productivas; en los hechos el proceso tuvo avances moderados. Dos áreas destacan: San Julián en Santa Cruz con la titulación de varias propiedades individuales de campesinos colonizadores y empresas agropecuarias y Caranavi en el norte de La Paz con titulación de pequeñas propiedades. En la 'zona de expansión' de Santa Cruz se sanearon algunas propiedades de empresas agropecuarias, sin embargo, la mayor proporción de la zona permaneció sin sanear. Un factor de peso para el avance moderado sin duda fueron las disputas por el control de las tierras productivas, particularmente, por parte de empresarios cruceños, quienes habían rechazado el proceso de saneamiento desde el inicio. En alguna medida, este propósito corporativo prosperó gracias al apoyo de autoridades agrarias que de una u otra manera respondían a los intereses de los agroindustriales. Llama la atención que el rechazo público al saneamiento del sector empresarial contrasta con los avances de bajo perfil de la titulación de las grandes propiedades o empresas agropecuarias (1,3 millones de hectáreas)¹⁶.

d) Abandono de las comunidades andinas. También en este periodo quedó en evidencia que el proceso de saneamiento y titulación de tierras no llegaría a las comunidades andinas, es decir a las zonas rurales más pobladas del país. Esto ya se preveía desde el inicio debido a que el sector campesino había rechazado la

16 En el periodo 1996-2006, el INRA tituló 51 predios individuales con extensiones mayores a cinco mil hectáreas, sumando un total de 450.126 hectáreas.

Ley INRA, no existían agencias de cooperación dispuestas a financiar la titulación de pequeñas propiedades en comunidades pobres y tampoco las tierras marginales eran objeto de disputas y luchas abiertas para su mercantilización y concentración. En los últimos cinco años del periodo (2001-2006), el gobierno introdujo algunos cambios en la normativa para facilitar procedimientos participativos y más expeditos mediante el “saneamiento interno” y el “saneamiento sin más trámite”¹⁷.

e) Abandono del espíritu de la Ley INRA. Desde la aprobación de la ley en 1996 ya existían señales de que el nuevo proceso agrario no sería una reforma agraria revolucionaria y redistributiva (salvo el reconocimiento de derechos territoriales a los pueblos indígenas), no por falta de postulados y principios de justicia agraria sino por la cada vez acentuada orientación del mecanismo de saneamiento hacia el registro, catastro y seguridad jurídica de las propiedades existentes, antes que una intervención de brigadas de campo para el recorte de las grandes propiedades y su distribución entre campesinos e indígenas sin tierra o con poca tierra. La Ley INRA explícitamente condena el latifundio por ser contrario al interés colectivo y ordena su reversión al Estado (Ley 1715, arts. 51, 52). Aunque para ello la ley prevé la verificación de la FES de las medianas y grandes propiedades durante el saneamiento la titulación de grandes y medianas propiedades de este periodo no concluyó con reversiones y recortes significativos.

17 El saneamiento interno es un procedimiento previo al saneamiento formal que fue concebido como una herramienta que permita a las comunidades campesinas resolver internamente los conflictos relacionados al derecho de propiedad y acordar de manera participativa las formas de acceso a la tierra. Este mecanismo fue adoptado mediante DS 26559 de 26 de marzo de 2002. El saneamiento sin más trámite es un procedimiento que fue diseñado para abreviar los pasos del saneamiento común para las propiedades tituladas, en trámite y posesiones legales cuya superficie sea igual o menor a la pequeña propiedad así como para comunidades indígenas y campesinas. Fue adoptado mediante DS 28140 de 17 de mayo de 2005. Ambas disposiciones se elevan a rango de Ley el año 2006.

4. El periodo de la Reconducción Comunitaria 2007-2009

Este breve pero intenso periodo de tres años fue planeado laboriosamente durante la gestión 2006, esto es, el primer año de gestión del gobierno de Evo Morales. Ante la inminente necesidad de modificación de la Ley 1715 para ampliar el plazo inicial de diez años del saneamiento, que vencía en octubre del mismo año, un equipo de nuevas autoridades agrarias, dirigido por Alejandro Almaraz en el cargo de Viceministro de Tierras, preparó un paquete de cambios normativos para ampliar el plazo de aplicación de la ley por siete años más y, sobre todo, para introducir reformas de fondo. La Ley 3545 de Reconducción Comunitaria de la Reforma Agraria (ley modificatoria de la Ley 1715) fue promulgada el 28 de noviembre de 2006. Este relanzamiento del proceso agrario fue llamado “Revolución Agraria” y “Reconducción Comunitaria de la Reforma Agraria”.

El relanzamiento fue justificado porque el proceso de saneamiento había sido lento, burocrático, poco transparente; la distribución discrecional de tierras continuaba y el INRA había sido cooptado y ‘funcionalizado’ a los intereses de latifundistas (MDRAYMA 2007). El nuevo gobierno tenía una agenda clara para desmarcarse rápida y visiblemente del periodo precedente calificado como la época neoliberal. Con la nueva política de tierras se propuso “transformar la desigual estructura de acceso y tenencia de la tierra a través de la extinción del latifundio improductivo mediante la reversión y expropiación; la dotación colectiva de tierras fiscales a comunidades, a nuevos asentamientos humanos; la consolidación de los derechos territoriales indígenas a través de la titulación de las Tierras Comunitarias de Origen (TCO) de tierras altas y bajas [...]” (ibíd., 3)¹⁸. Los aspectos más novedosos al margen de la reafirmación de los

18 Este nuevo periodo fue inaugurado con un paquete de siete decretos supremos aprobados el 2 de junio de 2006. Estos son el DS 28733 que determina la distribución de tierras fiscales, el DS 28736 que adopta medidas de contenido social, el DS 28727 que dispone la reestructuración del INRA, el DS 28732 que no reconoce la figura de “propiedad forestal”, el DS 28738 de no reconocimiento de la desconcentración del INRA, el DS 28735 que dispone tolerancias en la determinación de los precios de adjudicación y el DS 28734 que modifica el DS 28160 de compra de tierras.

postulados centrales –ya contenidos en la Ley INRA de 1996– consisten en que la Ley 3545 modifica el mecanismo de saneamiento y titulación de modo que tenga mayor correspondencia con los fines declarados. Entre otros cambios, precisa el concepto de la FES para exigir su cumplimiento estricto, operativiza y promueve la aplicabilidad de los conceptos de “reversión” y “expropiación”, prioriza la dotación de tierras fiscales a los pueblos indígenas y comunidades campesinas y reconoce procedimientos técnicos y jurídicos más expeditos para agilizar el saneamiento.

Este periodo destaca por varias otras razones. El INRA y el Viceministerio de Tierras confrontaron el poder de los latifundistas en una lucha política abierta para el recorte de las grandes propiedades agrarias o la anulación de haciendas latifundiarias del chaco que operaban con fuerza de trabajo semi-servidumbral de familias guaraníes “empatronadas”. Los logros de este periodo fueron difundidos y promocionados desde todos los niveles del gobierno nacional. A menudo el gobierno contrastaba los resultados del saneamiento de este periodo con el periodo anterior para así evaluar los logros y avances. Si bien la intención de diferenciarse visibilizaba los resultados del nuevo gobierno ‘antineoliberal’ y ayudaba a la divulgación de los cambios alcanzados, por otro lado desvió en demasía la atención de temas centrales como es el monitoreo del proceso de transformación de la estructura agraria hacia la simple comparación de números de hectáreas tituladas antes y durante la gestión de Evo Morales y a un costo promedio mucho menor por superficie saneada. Sin lugar a dudas, los logros conseguidos en este periodo de reconducción se diferenciaban del ciclo anterior pero también se buscaba la legitimación de la nueva política de tierras como la verdadera “revolución agraria”.

4.1 Grado de avance del proceso de saneamiento

De los 106,7 millones de hectáreas sujetas a saneamiento, en el periodo anterior (1996-2006) se había titulado 12,4 millones de hectáreas. En el ciclo 2007-2009 las tierras tituladas alcanzaron un total de 11,7 millones de hectáreas repartidas entre propiedades colectivas (TCO y comunaria) e individuales (pequeña, mediana y empresa).

La suma de tierras tituladas de ambos periodos alcanza a 24,1 millones de hectáreas, dato que representa el 22 por ciento de la superficie total objeto de saneamiento. El resultado de los primeros tres años de vigencia de la Ley 3545 es casi igual al alcanzado en los diez años anteriores con la Ley 1715, lo cual es una evidencia empírica que confirma la importancia de los nuevos procedimientos y disposiciones legales. También se puede decir que los logros aun son más propicios para el gobierno de Evo Morales si sumamos los datos de la gestión 2006 a este segundo periodo (2007-2009)¹⁹, empero, la periodización adoptada para este trabajo no pretende reproducir el esquema de ‘antes y después’ de cada gobierno, sino privilegia la aplicación de la norma y sus procedimientos.

Cuadro 12.
Estado de avance del proceso de saneamiento y titulación 2007-2009

	N° Títulos	Superficie en ha	%
1. Superficie objeto de saneamiento		106.751.722	100,0
2. Superficie titulada en el periodo	80.525	11.799.221	11,1 (100)
2.1 Pequeña propiedad	77.907	846.865	7,2
2.2 Mediana propiedad	504	322.376	2,7
2.3 Empresa agropecuaria	136	427.701	3,6
2.4 Propiedad comunaria	1.848	2.659.576	22,5
2.5 Tierras comunitarias de origen (TCO)	130	7.542.703	63,9
3. Tierras fiscales saneadas		15.239.784	14,3
4. Superficie en proceso de saneamiento		14.258.859	13,4
5. Superficie sin sanear		52.870.232	49,5
6. Acumulado periodo anterior	22.178	12.583.626	11,8
6.1 Superficie titulada (1996-2006)	22.178	12.476.740	11,7
6.2 Tierras fiscales saneadas (1996-2006)		106.886	0,1

Fuente: elaboración propia con base en INRA 2010.

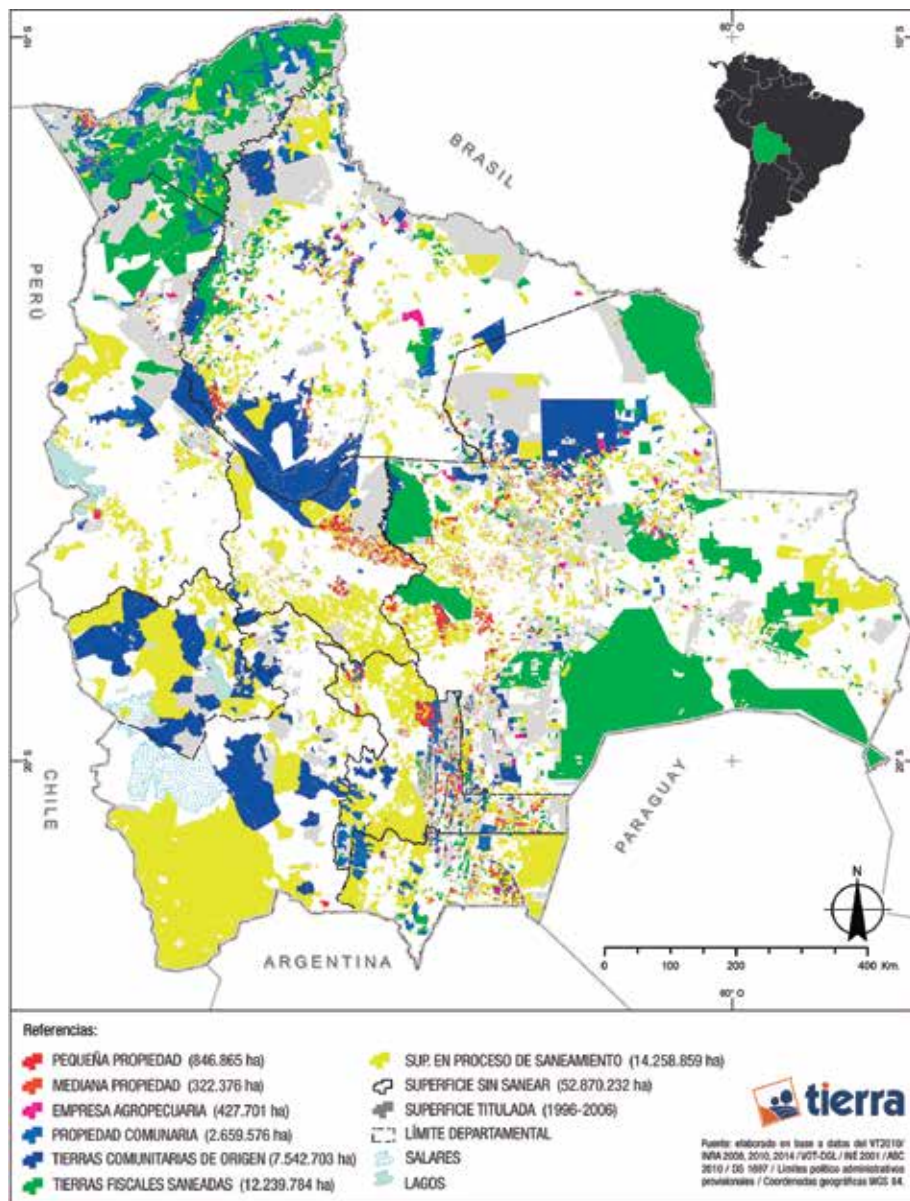
El dato de 11,7 millones de hectáreas tituladas en un periodo cor-

¹⁹ La primera gestión de Evo Morales comenzó el 22 de enero de 2006. Desde entonces le correspondió concluir el último de los 10 años de saneamiento dando continuidad al proceso agrario en curso y bajo las condiciones fijadas por la Ley 1715.

to de tres años, tiene una importancia de primer grado porque demuestra que el proceso de saneamiento se revitalizó y avanzó a un ritmo mucho mayor al de las gestiones pasadas. Sin embargo, esta cifra es bastante menor frente a los datos presentados a finales de 2009 por el INRA. En la publicación “La tierra vuelve a manos indígenas y campesinas: cambia la estructura de la propiedad agraria”, editada en enero de 2010 por el INRA, se señala que “a este periodo de gobierno [enero 2006-diciembre 2009] le corresponde la conclusión de 31,1 millones de ha, triplicando en 4 años lo hecho en 10 años anteriores, a un promedio de 7,7 millones de ha por año” (INRA 2010, 15). Y añade: “El 2008 se lograron sanear y titular 10,9 millones de ha y el presente año 2009, hasta la fecha, se contabilizan 10,1 millones de ha. En estas dos últimas gestiones se titularon más hectáreas en un solo año que en los casi 10 años de gestiones anteriores” (ibíd.).

Para entender estas divergencias numéricas, cabe hacer dos aclaraciones. Una, el INRA hace un corte de tiempo que incluye diez meses del año 2006 (enero 2006-octubre 2006) en el nuevo ciclo lo cual agrega 3,4 millones de hectáreas de tierras tituladas, de modo que la cifra válida para la comparación debería ser 15,1 millones de hectáreas. La segunda aclaración es que los 31,1 millones de hectáreas están compuestos por la suma de tierras “tituladas” y tierras “saneadas”. Esta última categoría más o menos refiere a propiedades que estarían a punto de titularse (con resoluciones finales de saneamiento) o en últimas etapas del saneamiento. De hecho, en el primer periodo (1996-2006) el INRA ya tenía 18,8 millones de hectáreas “por titular” (saneadas) (INRA 2006), pero este dato fue obviado en la valoración comparativa realizada por el INRA en el reporte de inicios de 2010. Estas, digamos, maniobras aritméticas si bien sirvieron para sobre-representar los logros del nuevo periodo, también de alguna manera opacaron los logros y avances que se materializaron en el nuevo periodo.

Mapa 3.
Propiedades agrarias tituladas en el periodo 2007-2009



Este periodo también destaca por los esfuerzos de identificación y consolidación de tierras fiscales bajo el dominio del Estado. Siendo Bolivia un territorio extenso y con una densidad poblacional baja (extensas zonas sin asentamientos de larga data), se esperaba que el proceso de saneamiento determine también con precisión la extensión total y ubicación de tierras fiscales. También hacía falta avances en la categorización de las tierras fiscales entre “no disponibles” para distribución y “disponibles” o susceptibles de distribución para nuevos asentamientos humanos. Bajo este entendido, en este periodo los reportes señalan que se habría identificado como resultado del saneamiento 15,2 millones de hectáreas de tierras fiscales. Esto representa alrededor del 14 por ciento de la superficie objeto de saneamiento. Están sobre todo en el oriente boliviano y en la Amazonía (Pando, La Paz y Beni). De este total, 11,4 millones de hectáreas son “tierras fiscales no disponibles” (áreas protegidas, concesiones forestales maderables, concesiones forestales no maderables o áreas de dominio público que tienen otros usos) y las restantes 3,9 millones de hectáreas fueron calificadas como “tierras fiscales disponibles”. Las “tierras fiscales disponibles” que con la Ley INRA se podían dotar en forma colectiva o ser adjudicadas a título individual mediante pago, con la Ley 3545 solo pueden ser distribuidas de forma colectiva en el siguiente orden de preferencia: 1) a los que residan en el lugar y no posean tierras; 2) a los que residan en el lugar y no posean tierras en cantidad suficiente; y 3) a los que no residan en el lugar y no posean tierras o las posean de manera insuficiente (Ley 3545, art. 43.1).

4.2 Tipos de propiedad tituladas y beneficiarios

Tres hechos destacan en este periodo: el saneamiento de territorios indígenas en tierras bajas y tierras altas, la identificación de tierras fiscales o de dominio del Estado y la finalización del proceso de saneamiento y titulación en todo el territorio del departamento de Pando.

La titulación de las TCO recibe una renovada atención en este periodo de “Reconducción Comunitaria” y, a diferencia del primer periodo, no se limita solamente a las tierras bajas. Al igual que en

los años anteriores, los logros más sobresalientes están en las TCO tituladas. Esta labor fue facilitada por los cambios legales que crearon mayores capacidades institucionales en el INRA para agilizar el trabajo jurídico y técnico. Se pueden identificar dos grandes grupos de TCO. En las tierras bajas destacan el Territorio Chiquitano de Monte Verde (947.440 ha), Territorio Indígena del TIPNIS (1.092.050 ha), Territorio Indígena Multiétnico (TIM) (357.586 ha), Territorio T'simane Mometén Pilón Lajas (346,126 ha), Territorio Leco de Larecaja (86.718 ha) y Territorio Leco de Apolo (238.162 ha). En las tierras altas sobresalen el Territorio del Ayllu Aransaya y Urinsaya de Tolapampa (492.205 ha), Territorio de la Marka Salinas (242.030 ha), Territorio de Totorá Marka (136.130 ha), Territorio de Turco Marka (465,916 ha) y Territorio del Ayllu Saucari (251.604 ha). Juntos estos 11 territorios saneados suman 4,6 millones de hectáreas. Por tanto, nos encontramos frente a un ciclo en que el reconocimiento de las TCO explica al menos la mitad de las tierras tituladas.

Los territorios estratégicos como Monte Verde, TIPNIS y Mometén Pilón Lajas fueron consolidados a favor de pueblos y comunidades indígenas de la chiquitanía cruceña y Amazonía. En gran medida, esto fue posible porque la CIDOB y sus organizaciones regionales trabajaron estrechamente con el gobierno del “proceso de cambio”. El decidido apoyo a las TCO fue determinante para acelerar y dar por concluidos varios trámites agrarios que se habían estado dilatando por varios años y que incluso corrían riesgos de sufrir retrocesos. El ejemplo más conocido es el conflicto por el TIPNIS en 2011 que dio lugar a la octava marcha indígena en defensa de este territorio y, en medio de este problema, no faltaron voces que pidieron la revisión del título ejecutorial de las TCO tituladas, supuestamente para anularlas o recortarlas. La represión gubernamental a la marcha indígena en Chaparina (25 y 26 de septiembre de 2011) rompió las relaciones entre el gobierno y los pueblos indígenas de las tierras bajas²⁰.

20 Para más información se puede consultar “Marcha indígena por el TIPNIS: la lucha en defensa de los territorios” (Fundación TIERRA 2012). Es uno de los trabajos que documenta sistemáticamente los sucesos ocurridos en torno al conflicto por el derecho a la consulta en el TIPNIS.

Las TCO de tierras altas también han sido protagonistas en este periodo. La titulación de TCO de varios miles de hectáreas en el departamento de Oruro y Potosí, muchas con apoyo de DANIDA, acabó por consolidar la tendencia del primer periodo de extender esta modalidad o tipo de propiedad colectiva hacia la zona andina. Los principales demandantes y beneficiarios fueron las *markas* y *ayllus* andinos ubicados en regiones denominadas “originarias”, donde aún se mantenían normas y procedimientos propios, sistemas políticos de democracia comunitaria y usufructo compartido de tierras colectivas.

Finalmente, habíamos adelantado que otro hecho destacable es la conclusión del proceso de saneamiento en Pando. Este departamento ingresó al proceso agrario con 6,3 millones de hectáreas objeto de saneamiento. En 2010, el INRA señaló que el mayor impacto de la conclusión del saneamiento fue la modificación de la estructura de tenencia de la tierra. “En Pando, la movilización de campesinos e indígenas, la organización de un Comité Interinstitucional, los procesos de negociación entre sectores, la aplicación del DS que reconoce 500 ha por familia campesina; coadyuvaron para la conclusión del saneamiento” (INRA 2010, 19). Sobre el total, el 42 por ciento correspondía a la superficie titulada, mientras que el 58 por ciento restante había sido identificado como tierras fiscales con declaratoria de área saneada. En otras palabras, las tierras fiscales en este departamento alcanzaban a 3,6 millones de hectáreas de las cuales aproximadamente 2 millones estaban disponibles para la distribución mediante dotación colectiva. Las restantes 1,6 millones de hectáreas no eran objeto de distribución por su calidad de áreas protegidas, concesiones forestales y en algunos casos reservas forestales.

4.3 Principales tendencias en el periodo

El periodo comprendido entre 2007 y 2009 significa tres años de vigencia e implementación de la nueva política de tierras de la denominada “Reconducción Comunitaria de la Reforma Agraria”. Sin duda, representa el hito más importante para recuperar y apuntalar los postulados revolucionarios de la reforma agraria boliviana. No solo eso, sino que la nueva política de tierras destaca también por ser el esfuerzo estatal

más sobresaliente que se emprendió para que el mecanismo de saneamiento tenga mayor concordancia con los objetivos de modificación de la estructura agraria inequitativa. En otras palabras, el mecanismo procedimental quedó mejor acoplado a los fines. Con estos cambios, los promotores de la reconducción buscaron eliminar los componentes neoliberales de la Ley INRA e incrementar la capacidad del Estado de dirigir el proceso redistributivo de la tierra. La reconducción fue un esfuerzo estatal por suprimir los componentes de la “reforma agraria asistida por el mercado” y recuperar la “reforma agraria dirigida por el Estado”.

Con estos antecedentes, sería de esperar una dinámica y tendencia del proceso de saneamiento más acorde con los planteamientos de una reforma agraria revolucionaria que eliminara el latifundio y el minifundio, esto es, cerrar las brechas de inequidad en la tenencia de la tierra entre el sector empresarial y los pequeños propietarios. Sin embargo y al margen del proceso de saneamiento, los cambios agrarios contemporáneos no van en esa dirección y tampoco son demasiado sensibles a ley de tierras, incluso en su versión más revolucionaria y progresista.

Algunas de las tendencias que podemos anotar son:

a) La consolidación de las TCO. El principal resultado de este periodo es la titulación de TCO en tierras bajas y tierras altas. Muchos de los territorios indígenas estaban en proceso de saneamiento e incluso llevaban años sin grandes avances en el trámite agrario pero en este periodo encontraron un contexto propicio – promovido desde el Estado y con el apoyo de los movimientos sociales– para acelerar los pasos pendientes y cerrar con la entrega de títulos ejecutoriales. El TIPNIS había sido reconocido por decreto supremo en el gobierno de Jaime Paz Zamora (1989-1993) antes de la aprobación de la Ley INRA y formaba parte de los ocho territorios indígenas que fueron aprobados por dicha ley aunque sin mensura y delimitación en campo de este territorio. Monte Verde, es otra TCO también consolidada en este periodo y es uno de los 16 territorios que debería haberse titulado durante los primeros 10 meses de vigencia de la Ley INRA.

b) La lucha contra la persistencia del latifundio. La coordinación estrecha entre el ente técnico (INRA) y el político (Viceministerio de Tierras) arrojó por resultado una lucha frontal de denuncia de las propiedades latifundiarias y hasta acciones legales de revisión estricta del cumplimiento de la FES. El Viceministerio de Tierras identificó al menos 15 familias que se habían beneficiado con un total de medio millón de hectáreas reconocidas por el CNRA y las mismas pretendían ser saneadas en el marco de la nueva ley²¹. También inició reversiones de tierras de personalidades cívicas y empresariales cruceñas como Branko Marinkovic y Osvaldo Monasterios. A esto se suman casos concretos como la hacienda de la familia Larsen en el chaco que operaba con fuerza de trabajo de familias “empatronadas”, con quienes mantenía relaciones económicas y sociales en situación servidumbral. Estas luchas en parte paralizaron la titulación de propiedades individuales en la ‘zona de expansión’ de Santa Cruz aunque no del todo (ver anexo 1). Los esfuerzos por confrontar al sistema latifundinario si bien al inicio recibieron apoyo político del gobierno nacional, también crearon luego desencuentros que se traducirían en renuncias, distanciamientos y acusaciones de traición entre los promotores de la “reconducción comunitaria” y el poder ejecutivo.

c) Se disuaden nuevos asentamientos de poblaciones andinas en tierras bajas. El cumplimiento del objetivo principal de transformar la desigual estructura de acceso y tenencia de la tierra requiere de planes de asentamientos humanos y mecanismos de distribución de tierras fiscales que estén dirigidas a campesinos minifundarios de las zonas más densamente pobladas del sector rural boliviano. Si bien en este periodo la política de tierras contemplaba la

21 En 2007 el Viceministerio de Tierras publicó los siguientes nombres y número de hectáreas: Jorge Antelo U. (57.108), Rapp Martínez y otros (52.147), Elena Sánchez P. (49.950), familia Larsen Nielsen (48.839), familia Justiniano Ruiz (43.580), familia Roig Pacheco (43.166), familia Keller Ramos (37.141), Guillermo Bauer E. (33.095), Agropecuaria OB S.R.L. (28.172), familia Candia Mejía (27.427), familia Castro Villazón (26.015), Danilo Roberto F. (19.920), Luis Ovando C. (15.864), familia Monasterio Nieme (13.533) y familia Saavedra Bruno (5.055) (Viceministerio de Tierras 2007).

dotación exclusiva de tierras fiscales a comunidades campesinas e indígenas, el orden de prioridad establecido beneficiaba en primer lugar a los habitantes de las zonas aledañas a las tierras fiscales existentes, en segundo lugar a los lugareños que no posean tierras en cantidad suficiente y finalmente a quienes no residan en el lugar. Bajo esta disposición legal, la gran mayoría de los potenciales beneficiarios (campesinos e indígenas de tierras altas sin suficiente tierra) no tienen hasta el día de hoy opciones reales para acceder a la dotación de nuevas tierras en el oriente o la Amazonía. Hubo algunos proyectos destacables de asentamientos humanos como el establecimiento de ocho comunidades nuevas en el municipio de Santa Rosa del Abuna (Pando) con beneficiarios provenientes del Trópico de Cochabamba o la repatriación de conciudadanos radicados en la República Argentina (Buenos Aires), quienes se beneficiaron con 1.565 hectáreas en el municipio de Roboré en Santa Cruz (INRA 2010)²². Sin embargo, la cuestión de la distribución de tierras fiscales disponibles entre la población rural marginalizada sigue siendo un tema pendiente y quizá la debilidad más importante del proceso hasta el día de hoy (ver anexo 2).

22 El 2010 el INRA y el Viceministerio de Tierras tuvieron el acierto de publicar el texto “La tierra vuelve a manos indígenas” que, sin lugar a dudas, se constituye en el mejor documentado para entender los resultados del proceso de redistribución de tierras hasta 2009 (INRA 2010). El capítulo 3 está dedicado a exponer con detalle el origen de 3,9 millones de hectáreas de tierras recuperadas en calidad de tierras fiscales y redistribuidas entre 56 mil familias campesinas e indígenas. Estas tierras han sido recuperadas por recorte de medianas y empresas agropecuarias, concesiones forestales, ‘barracas’, ‘terceros’ dentro de las TCO y otros. Asimismo en el texto se puede constatar que la mayor parte de las tierras redistribuidas están en Pando (1,2 millones de hectáreas) y Santa Cruz (un millón de hectáreas). Sin embargo, en medio de este trabajo valioso no existe información alguna sobre el destino de los 3,9 millones según los tres principales tipos de beneficiarios “preferenciales” (los que residen en el lugar y no poseen tierras, los que residen en el lugar y no poseen tierras en cantidad suficiente y los que no residen en el lugar y no poseen tierras o las poseen de manera insuficiente). En mucho esto ha sido así porque el proceso de redistribución en cuestión ha estado dirigido a consolidar las TCO y comunidades de quienes residen en el lugar pero no tuvo mayor alcance como para promover nuevos asentamientos humanos dirigidos a favorecer a los habitantes de las zonas más empobrecidas y con mayor densidad poblacional de la zona andina, esto es, los terceros en la lista de preferencia.

5. Los últimos años del proceso 2010-2014

Este último periodo se diferencia del anterior porque representa un punto de quiebre con muchas implicaciones entre los pueblos indígenas y el Estado, entre el proyecto de reconducción comunitaria y el rechazo del mismo por parte de campesinos e interculturales. El 6 de enero de 2010, Isaac Ávalos, senador electo por el MAS y secretario ejecutivo de la CSUTCB, envió una carta al presidente Morales pidiendo que para su sector el nuevo mandato (22 de enero 2010 adelante) contemple como cuota de poder dos ministerios, cinco viceministerios y la dirección nacional del INRA (La Prensa 2010). A pocas semanas de la misiva, el 2 de febrero de 2010, Alejandro Almaraz fue destituido del cargo de Viceministro de Tierras. Su sucesor fue Víctor Camacho, quien no solo tenía el respaldo político de la CSUTCB sino que había sido el principal asesor de esta organización en temas de tierra y territorio.

Este cambio de autoridad no hacía más que visibilizar las tensiones y conflictos, cada vez más insostenibles, que se habían acumulado entre el proceso de titulación que privilegiaba la consolidación de las TCO y la ausencia de avances en la titulación de predios campesinos y dotación de nuevas tierras a los colonizadores. Un sector importante de la CSUTCB no estaba del todo satisfecho con la política de tierras que estaba vigente, porque creían que estaba beneficiando únicamente a indígenas de tierras bajas con la titulación de grandes extensiones de TCO. Un hecho concreto fue el enfrentamiento que se produjo en 2009 entre campesinos de Apolo y los beneficiarios indígenas de la TCO Lecos de la misma región, debido a que los primeros consideraban que no habían sido beneficiarios en la misma medida que el pueblo Leco, a quienes incluso calificaron como “falsos lecos”. Más tarde los campesinos de Apolo marcharon en protesta hacia la ciudad de La Paz exigiendo la renuncia de las autoridades del sector y pidiendo al gobierno nacional la anulación del título de TCO del pueblo Leco. Este tipo de conflictos crecieron porque mientras los campesinos e interculturales pedían titulación y dotación individual de tierras, las autoridades del INRA y del Viceministerio de Tierras tenían grandes recelos debido a que asociaban

tales pedidos con la supuesta defensa campesina del libre mercado de tierras. En una ocasión Almaraz señaló, “quienes piden titulación individual solo quieren vender y negociar con la tierra, pero la Madre Tierra no se vende porque no es una mercancía” (Lora 2011). Más tarde la ex autoridad rememoraría que fue destituido porque “algunas organizaciones le exigieron la dotación y titulación individual de tierras (como ocurrió en 1953) y que reconociera su derecho a la propiedad privada” (Villaruel 2012).

El director nacional del INRA, Juan Carlos Rojas, continuó en el cargo hasta el 19 de abril de 2011. Fue uno de los protagonistas centrales desde el inicio del proyecto de reconducción comunitaria de 2006. Su continuidad en el INRA –de forma paralela a un Viceministerio de Tierras controlado políticamente por los campesinos– fue una señal inequívoca de que el nuevo ciclo agrario carecía de una (nueva) política de tierras. Víctor Camacho había sido parte del equipo de la CSUTCB que elaboró un anteproyecto de ley de tierras que supuestamente incorporaba las demandas e intereses de las comunidades campesinas e interculturales de las zonas de colonización. Probablemente, el componente más novedoso de esta propuesta haya sido la creación de una nueva categoría de propiedad: las Tierras Comunitarias Campesinas (TCC), como modalidad equiparable a las TCO de los indígenas que permitiría la titulación acelerada de nuevas tierras y territorios a favor de campesinos y colonizadores. Sin embargo, nada de esto prosperó y Camacho fue destituido de su cargo a tres meses de su gestión²³. De esta manera, sin un norte visible ni dirección política, comenzó este tercer periodo de saneamiento.

23 El reemplazante fue José Manuel Pinto, anteriormente director departamental del INRA en Santa Cruz, quien se mantuvo en el cargo hasta el 26 de agosto de 2011. Esta autoridad sostuvo una fuerte polémica con Juan Carlos Rojas por supuesto tráfico de influencias de parte de Pinto para favorecer a uno de sus familiares en el predio El Triunfo con 2.250 hectáreas, ubicado entre San José y San Juan de Chiquitos (Jornada 2011). Pinto fue sustituido por Edgar Valeriano, ex diputado del MAS por El Alto. Más tarde, el 14 de mayo de 2014, Jorge Barahona sustituyó a Valeriano.

5.1 Grado de avance del proceso de saneamiento

En el periodo 2010-2014, la superficie titulada alcanza a 16,5 millones de hectáreas, distribuidas entre los diferentes tipos de propiedad. Las tierras fiscales saneadas alcanzan a 9,1 millones de hectáreas. La superficie “en proceso de saneamiento” alcanza 26,8 millones de hectáreas y las tierras “sin sanear” 14,5 millones de hectáreas. Tomando en cuenta solo las tierras tituladas como propiedades colectivas e individuales que benefician a los productores agropecuarios (16,5 millones de hectáreas, es decir sin las tierras fiscales saneadas que están bajo dominio del Estado), estamos frente a un escenario en que los resultados superan lo alcanzado en el primer periodo (12,4 millones) y en el segundo (11,7). Esto significa que en los últimos cinco años se tituló a un ritmo mayor. Esto es más evidente si tomamos en cuenta las altas cifras de las tierras fiscales saneadas. En consecuencia, las tierras “sin sanear” se han reducido sustancialmente.

Cuadro 13.
Estado de avance del proceso de saneamiento y titulación 2010-2014

	Nº Títulos	Superficie en ha	%
1. Superficie objeto de saneamiento		106.751.722	100,0
2. Superficie titulada en el periodo	288.982	16.510.514	15,5 (100)
2.1 Pequeña propiedad	280.102	2.327.345	14,1
2.2 Mediana propiedad	1.823	963.587	5,8
2.3 Empresa agropecuaria	356	1.339.972	8,1
2.4 Propiedad comunaria	6.523	4.500.315	27,3
2.5 Tierras comunitarias de origen (TCO)	178	7.379.295	44,7
3. Tierras fiscales saneadas		9.195.850	8,6
4. Superficie en proceso de saneamiento		26.867.679	25,2
5. Superficie sin sanear		14.555.048	13,6
6. Acumulado periodo anterior	102.703	39.622.631	37,1
6.1 Superficie titulada (1996-2006)	22.178	12.476.740	11,7
6.2 Tierras fiscales saneadas (1996-2006)		106.886	0,1
6.3 Superficie titulada (2007-2009)	80.525	11.799.221	11,1
6.4 Tierras fiscales saneadas (2007-2009)		15.239.784	14,3

Fuente: elaboración propia con base en INRA 2006; 2010; 2015b.

Varios aspectos deben destacarse y también llaman la atención. El total de tierras “en proceso de saneamiento” suma 26,8 millones de hectáreas, cifra mayor a los anteriores periodos. Varias hectáreas de las mismas que en los informes del INRA aparecen como “saneadas” (y sumadas a las tituladas) tienen un alto grado de avance y solo restan algunos trámites administrativos para la firma y entrega de los títulos ejecutoriales de propiedad. El elevado número de tierras en proceso significa que el INRA ha incrementado notoriamente las zonas de intervención para acelerar el proceso de titulación.

Los 16,5 millones de hectáreas tituladas en este último periodo representan un grado de avance extraordinario. Si recordamos que en los diez primeros años se tituló 12,4 millones y en el segundo periodo de tres años 11,7 millones de hectáreas, estamos frente a una nueva etapa en que el saneamiento mantiene el ritmo ágil que alcanzó con la Ley de Reconducción Comunitaria de 2006. En anteriores gestiones un componente central de los avances fue la titulación de grandes TCO, cada una con cientos de miles de hectáreas. La suma de solo unas cuantas grandes TCO fácilmente explicaba más de la mitad de los resultados alcanzados. Pero en este último periodo el resultado extraordinario es llamativo justamente porque desde el año 2010 y el conflicto por el TIPNIS (2011), el Estado boliviano habría tomado la decisión política de paralizar el saneamiento de las TCO de las tierras bajas ¿Esto ha sido realmente así?

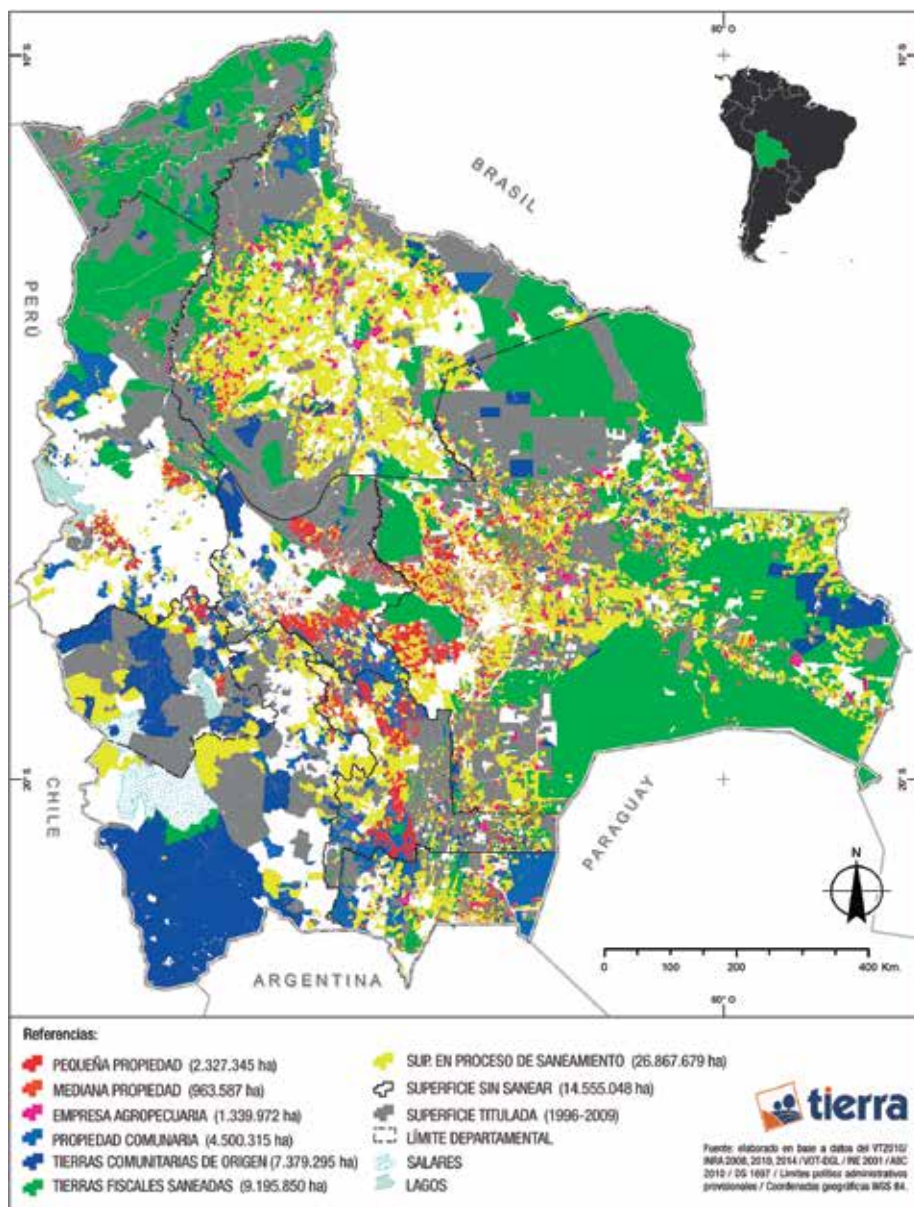
Navegando con más detalle entre la información sobre el saneamiento, constatamos que, en efecto, el reconocimiento de las TCO de tierras bajas ha bajado de perfil pero no se detuvo por completo, en mucho debido a que estaban en proceso con altos grados de avance desde años anteriores. Entre las TCO tituladas (ordenadas según número de hectáreas) destacan la TCO Guarayos (áreas 1,2,3,4) (413.019), TCO Pantanal (406.726), TCO Pantanal (área 2) (215.699), Central Guarayos COPNAG (200.987), Gran Concejo T’simane Chimane (96.552) y la Central Indígena Ángel Sandoval “CIRPAS” (93.458). Son seis territorios de tierras bajas que suman 1,4 millones de hectáreas y que aproximadamente representan el 85 por ciento de la extensión total de las TCO de tierras bajas tituladas

en este último periodo. En total se habrían titulado 39 territorios indígenas que juntos alcanzan una superficie total de 1,7 millones de hectáreas. Estas cifras desmienten cualquier afirmación tajante sobre la paralización de la titulación de las TCO de tierras bajas.

En las tierras altas, el reconocimiento de las TCO continuó principalmente en las zonas de *markas* y *ayllus* tradicionales de Potosí y Oruro. En estos casos, la titulación bajo la modalidad de TCO en realidad es un trámite formal de consolidación de territorios originarios que no tiene la misma relevancia que en tierras bajas. Son zonas andinas de tierras marginales, con muy pocas parcelas adecuadas para la agricultura y que en su mayor parte solo son aptas para el pastoreo extensivo. Entre estas TCO tituladas destacan la Central Única Provincial de Comunidades Originarias de Nor Lipez (Polígono 1) (1.595.466), Comunidad Indígena Jatun Ayllu, Juchuy Ayllu y Chawpi Ayllu (1.557.532), Curahuara Marka del Suyu Jach'a Carangas (281.015), Central Sindical Única de Trabajadores Campesinos Originarios de Ayopaya (CSUTCOA) (231.252), Central Única Provincial de Comunidades Originarias E. Baldivieso (227.004), Corque Marka del Suyu Jacha Carangas (207.598), Jatun Ayllu Yura (207.428). Son siete grandes TCO andinas que suman 4,3 millones de hectáreas que representan el 76 por ciento de la extensión territorial total reconocida en tierras altas. En este periodo se reconocieron 139 TCO sobre una superficie de 5,6 millones de hectáreas.

En total, la superficie de las TCO tituladas en tierras bajas y altas suma 7,3 millones de hectáreas. Es decir, las TCO explican el 44 por ciento de los 16,5 millones de hectáreas tituladas como fruto del trabajo del INRA de los últimos cinco años. Con esta explicación, es evidente que el reconocimiento de las TCO ya no es el principal factor que explica el total de tierras tituladas. Por primera vez desde 1996, las TCO representan menos de la mitad de tierras tituladas aunque no por mucho. La mayor parte de las tierras tituladas se distribuye necesariamente entre la propiedad comunaria y los tres tipos de propiedades individuales (pequeña propiedad, mediana propiedad y empresa agropecuaria), cuestión que a continuación veremos con más detalle.

Mapa 4.
Propiedades tituladas en el periodo 2010-2014



5.2 Tipos de propiedad tituladas y beneficiarios

Manteniendo la atención en los 16,5 millones de hectáreas efectivamente tituladas, el cuadro anterior (13) muestra su distribución entre los diferentes tipos de propiedad colectiva e individual.

Ya hemos explicado que las TCO representan el 42 por ciento del total. En consecuencia, volcamos nuestra atención hacia la única propiedad colectiva que queda, la propiedad comunaria, y los otros tipos de propiedad individual según el tamaño de los predios.

El primer dato que destaca es el avance de la titulación de la propiedad comunaria: 4,5 millones de hectáreas en este periodo que representa el 27,2 por ciento del total. Es una cifra extraordinaria sabiendo que es un tipo de propiedad que se reconoce en favor de pueblos y comunidades indígenas y campesinas. En general, este tipo de propiedad no tiene la misma extensión que una TCO y está gobernado por organizaciones de base (sindicatos agrarios, autoridades originarias, caciques). En términos de distribución geográfica, lo más interesante es que la propiedad comunaria no solamente es un fenómeno de las tierras altas. Ciertamente más de la mitad están situada en esta región pero es notable que la propiedad comunaria se consolida también en las tierras bajas. En Tarija existen comunidades tituladas en la Reserva del Quebracho Colorado "Cabo Juan" y zonas colindantes con Potosí y Chuquisaca. En la provincia Velasco de Santa Cruz, sobre todo en San Ignacio, también están tituladas varias comunidades chiquitanas. En Beni también aparecen unas cuantas, al sur de Riberalta, al noroeste de Rurrenabaque y cerca de la reserva forestal Iténez en la frontera con el Brasil. Aunque se reportó en el anterior periodo que en Pando había concluido el saneamiento, en este tercer periodo se consolidan algunas comunidades adicionales y es muy probable que sean dotaciones de tierras fiscales.

El tercer tipo de propiedad en importancia es la pequeña propiedad (2,3 millones de hectáreas) que representa el 14 por ciento de las tituladas. La mayoría se concentra en la zona central de Bolivia

que abarca la zona colonizada y cocalera del Chapare cochabambino y con manchas de intervención considerables entre Totorá, Mizque y Aiquile. Continúa hacia Santa Cruz cubriendo las zonas colonizadas de San Julián y Yapacaní y el sur del Parque Nacional Amboró (hacia Samaipata y Valle Grande). Al margen de esta imaginaria zona central boliviana dominada por pequeñas propiedades, donde también está el Parque Nacional Amboró, también existen avances en el departamento de Chuquisaca y marginalmente en el sur del departamento de La Paz.

Por último destaquemos las tierras tituladas a medianas y grandes propiedades. Suman 2,3 millones de hectáreas. Esto representa el 13,9 por ciento del total de tierras tituladas en el periodo. Esta cifra incluye 56 predios titulados, cada uno con una extensión mayor a cinco mil hectáreas (ver anexo 1). Como es de esperar, este tipo de propiedades empresariales están asentadas en los departamentos de Santa Cruz y Beni. También sobresalen en el departamento de Tarija, en el chaco chuquisaqueño y en menor medida en el norte de La Paz. Otra vez llama la atención la aparición de titulaciones de este tipo en Pando donde el saneamiento habría concluido en el periodo anterior y las tierras fiscales disponibles no se pueden entregar en dotación como propiedad individual. Una explicación posible es que antes hayan sido reportadas como propiedades "saneadas" (casi concluidas) y que recién ahora están siendo tituladas. Las propiedades comerciales tituladas en Santa Cruz no están concentradas en una determinada región sino que una parte se encuentra en la 'zona de expansión' agroindustrial y luego se bifurca en dos corredores: uno hacia el este que recorre hasta San Ignacio de Velasco y otro corredor al sur con dirección a Camiri y que continúa hasta Yacuiba en Tarija. También algunas propiedades están diseminadas a lo largo de la carretera que va hasta Puerto Suárez. En el Beni no hay patrón de expansión de la titulación de tierras pero ocupa grandes áreas al oeste y norte de Santa Ana de Yacuma. Son zonas de haciendas ganaderas benianas que con el avance del saneamiento se consolidan y se conectan con Santa Cruz siguiendo la ruta de la carretera Trinidad-Santa Cruz.

5.3 Principales tendencias en el periodo

La continuidad del saneamiento requería de una segunda ampliación legal del plazo. Luego de que se cumplieran los 10 años establecidos en la Ley INRA, en octubre de 2006 el período fue ampliado por siete años más. Este segundo plazo vencía el 19 de octubre de 2013, es decir durante este tercer periodo. Por esa razón, el 31 de octubre del mismo año el gobierno promulgó la Ley 429 que amplía el plazo de saneamiento por otros cuatro años adicionales. Pero además incorpora una disposición adicional para que “los procesos de saneamiento que a la conclusión del plazo establecido en la presente Ley, queden en curso o fueran objeto de nulidad, deberán ser procesados hasta su conclusión por el Instituto Nacional de Reforma Agraria – INRA, en el marco de la normativa vigente”. Esto significa que en octubre de 2017 no harán falta más disposiciones legales, de modo que el saneamiento continuará hasta agotarse el proceso de titulación en todo el territorio rural. De esta manera, el plazo de diez años iniciales que tenía carácter perentorio se convirtió en 21 años de saneamiento que además ahora es susceptible de extenderse por más tiempo y sin necesidad de ninguna nueva disposición legal.

Lo anterior subraya que el proceso agrario no se cierra en el periodo 2010-2014. Todavía el plazo legal sigue vigente para concluir con la titulación de los 41,3 millones de hectáreas que están entre “en proceso” y “sin sanear”. Por supuesto que interesa conocer si ello será posible en los próximos años pero el tema de mayor importancia es indagar si el trabajo de estos 18 años (1996-2014) ha transformando –y en qué grado– la desigual estructura agraria de tenencia de la tierra²⁴.

24 La discusión de la nueva CPE (2006-2009) abrió la posibilidad de afectar de forma drástica la tenencia latifundiaria mediante la aprobación de un nuevo límite máximo para la empresa agropecuaria. Desde 1953 este límite se mantenía en 50 mil hectáreas pero se recortó a 5 mil hectáreas mediante un referéndum dirimitorio para la aprobación de la nueva CPE. Sin embargo, este nuevo límite a la propiedad fue vulnerado y relativizado en la misma CPE al establecer que su aplicabilidad no tenía carácter retroactivo y además no constituía una limitación legal para las grandes propiedades asociativas (siempre que por cada socio la propiedad no sea mayor al nuevo límite máximo). De esta manera la ley admite lo que se podríamos llamar el “latifundio asociativo”.

Retornaremos a este punto en la próxima sección de balance final pero antes corresponde mencionar cuáles son las dinámicas y tendencias que hemos identificado a partir de los resultados logrados en el periodo 2010-2014.

a) Avance de la propiedad comunaria como extensión de las TCO. En este tercer periodo, la reducción de las TCO desemboca en la consolidación de la propiedad comunaria como la segunda en importancia (si medimos importancia por la cantidad de hectáreas tituladas por cada tipo de propiedad). La propiedad comunaria aparece con fuerza desde 2006 pero en este último periodo (2010-2014) se consolida la titulación de las comunidades como un fenómeno que trasciende lo andino. En las tierras altas se titularon varias TCO que, por sus características sociopolíticas y tamaño reducido, también hubiesen podido ser propiedades comunarias para consolidar el dominio colectivo de territorios andinos por organizaciones campesinas y originarias. Y en ese sentido, es posible que esa sea la vía para el avance más expedito y pragmático del saneamiento en las zonas del altiplano y valles todavía sin intervención del INRA. En las tierras bajas, la propiedad comunaria de algún modo debiera reflejar los avances en la dotación de tierras fiscales a campesinos e indígenas sin tierra o con poca tierra. Decimos esto porque la única vía de acceso de campesinos sin tierras a tierras fiscales es mediante titulación en forma de propiedad colectiva (legalmente no existe dotación de tierras fiscales a título individual ni para campesinos ni para indígenas). La verificación de la correlación entre propiedades comunarias tituladas y la dotación es un tema que merece mayor análisis y trabajo de campo para comprobar quiénes son los nuevos beneficiarios y confirmar si responde a los criterios de redistribución y acceso equitativo a la tierra. Una primera conclusión nuestra es que la propiedad comunaria titulada en las tierras bajas consolida, ante todo, las demandas de acceso a la tierra del grupo beneficiario priorizado en la Ley 3545 (residentes en el lugar) y no tiene carácter de nuevos asentamientos humanos para campesinos e indígenas sin tierras.

b) La consolidación de la pequeña propiedad en las 'zonas de transición'. Una faceta de la realidad agraria que no recibe mucha atención es la importancia creciente que tienen en la actualidad los asentamientos de la colonización dirigida de los años setenta y la colonización 'espontánea' en las zonas de transición entre la Amazonía y la región andina, con predominancia de ecosistemas tropicales y amazónicos. Contempla una amplia franja que abarca Beni (Ballivián), Cochabamba (Ayopaya, Chapore, Tiraque, Carrasco), La Paz (Iturralde, F. Tamayo, Larecaja), Santa Cruz (Ichilo, Sara, A. Ibáñez). En los últimos años, el saneamiento está consolidando pequeñas propiedades justamente en estas 'zonas de transición', que colindan con las TCO de tierras bajas y la zona agroindustrial de Santa Cruz. Este proceso ha sido sumamente ágil en el entorno del Parque Nacional Amboró (entre Cochabamba y Santa Cruz). Los avances focalizados en estas zonas contrastan con la falta de titulación en las zonas tradicionales de pequeña propiedad (altiplano norte, cuenca del Lago Titicaca, valles interandinos). Un posible factor explicativo es que en estas zonas de transición el acceso a la tierra a pequeña escala genera mayores niveles de ingresos económicos para las familias, sea por la capacidad del suelo para la producción diversificada de alimentos, cultivos de coca o por la incursión en la agricultura comercial (soya). También se puede interpretar que las demandas de titulación de la pequeña propiedad responden al interés de consolidar formas de acceso familiares e informales a la tierra que datan de los últimos años.

c) La consolidación de la mediana y gran propiedad en zonas estratégicas. En este último periodo aparece con mucha fuerza y como un proceso en pleno ascenso, el saneamiento y titulación de la mediana y empresa agropecuaria, en general en las tierras bajas, y en particular en zonas estratégicas con un patrón de expansión más o menos afianzado. Las hectáreas tituladas para este sector no tienen la misma dimensión que las TCO de tierras bajas o incluso no son mayores a las propiedades comunarias pero guardan una diferencia cualitativa: se trata de las tierras agrícolas más productivas del país, tierras de ganadería extensi-

va que concentran el mayor número de cabezas de ganado, nuevas tierras incorporadas a la agricultura y ganadería empresarial a lo largo de los principales corredores económicos conectados mediante las principales carreteras. En teoría, para cumplir los objetivos redistributivos de la reforma agraria, la titulación de este tipo de propiedades debería estar acompañada por la identificación de tierras fiscales y su dotación en forma colectiva, es decir, un proceso de saneamiento que desemboque en la coexistencia de títulos individuales y colectivos. Pero esto no es así, al menos en este periodo, con excepción de algunas zonas de la chiquitanía (San Ignacio de Velasco) donde coexisten comunidades indígenas con propiedades empresariales. Pero en su mayoría, se trata de la consolidación de la propiedad de comunidades chiquitanas preexistentes, donde el mayor número y superficie de medianas propiedades y empresas agropecuarias significa que la expansión del modelo comercial y agroindustrial avanza hacia las comunidades y territorios tradicionalmente indígenas.

6. Balance final: 1996-2014

El denominado saneamiento de la propiedad agraria lleva más de 18 años de ejecución y, aunque más de la tercera parte de la superficie objeto de saneamiento se encuentra “en proceso” y “sin sanear”, la proporción titulada y saneada como tierras fiscales (61 por ciento) y la tendencia que sigue, son más que suficientes para valorar los resultados de este ciclo de casi dos décadas de la segunda Reforma Agraria boliviana. En unos cinco años, es probable que los resultados estén por encima del 90 por ciento pero no se avizoran grandes cambios en la dinámica y tendencia actual.

Hasta ahora hemos revisado el proceso agrario caracterizando al inicio la situación de partida y luego hemos dividido el análisis de los resultados en tres grandes periodos o ciclos: 1996-2006, 2007-2009 y 2010-2014. En cada sección se presentaron datos e información correspondiente al periodo para entender mejor el momento, resultados y cambios. Ahora corresponde realizar una presentación sumaria desde una perspectiva general, enfocándonos en los datos

globales 1996-2014. Y dado que en cada sección se han elaborado conclusiones preliminares, aquí no nos vamos a detener en mayores discusiones de balance, tarea que dejaremos para más adelante.

6.1 Grado de avance del saneamiento

La superficie titulada suma 40,7 millones de hectáreas, entre propiedades colectivas e individuales. Las tierras fiscales saneadas alcanzan a 24,5 millones de hectáreas. Entre los pendientes, se encuentran 26,8 millones de hectáreas en calidad de “en proceso de saneamiento”, es decir con intervención del INRA pero no están concluidas. Otras 14,5 están sin sanear (algunas de ellas paralizadas por conflictos de diversa índole). En términos porcentuales las tituladas representan el 38,2 por ciento y las tierras fiscales saneadas el 23 por ciento. Ambas suman 61,2 por ciento. El 25,2 por ciento está en proceso y 13,6 por ciento sin sanear. Estas cifras ratifican lo dicho: el proceso de saneamiento está encaminado a su etapa final aunque ello, por supuesto, no significa necesariamente que se haya dejado atrás la tenencia inequitativa de la tierra.

Cuadro 14.
Estado de avance del proceso de saneamiento y titulación 1996-2014

	Nº Títulos	Superficie en ha	%
1. Superficie objeto de saneamiento		106.751.722	100,0
2. Superficie titulada en el periodo	391.685	40.786.475	38,2 (100)
2.1 Pequeña propiedad	377.802	3.852.050	9,4
2.2 Mediana propiedad	3.148	1.667.651	4,1
2.3 Empresa agropecuaria	1.374	3.091.530	7,6
2.4 Propiedad comunaria	8.921	9.176.971	22,5
2.5 Tierras comunitarias de origen (TCO)	440	22.998.273	56,4
3. Tierras fiscales saneadas		24.542.520	23,0
4. Superficie en proceso de saneamiento		26.867.679	25,2
5. Superficie sin sanear		14.555.048	13,6

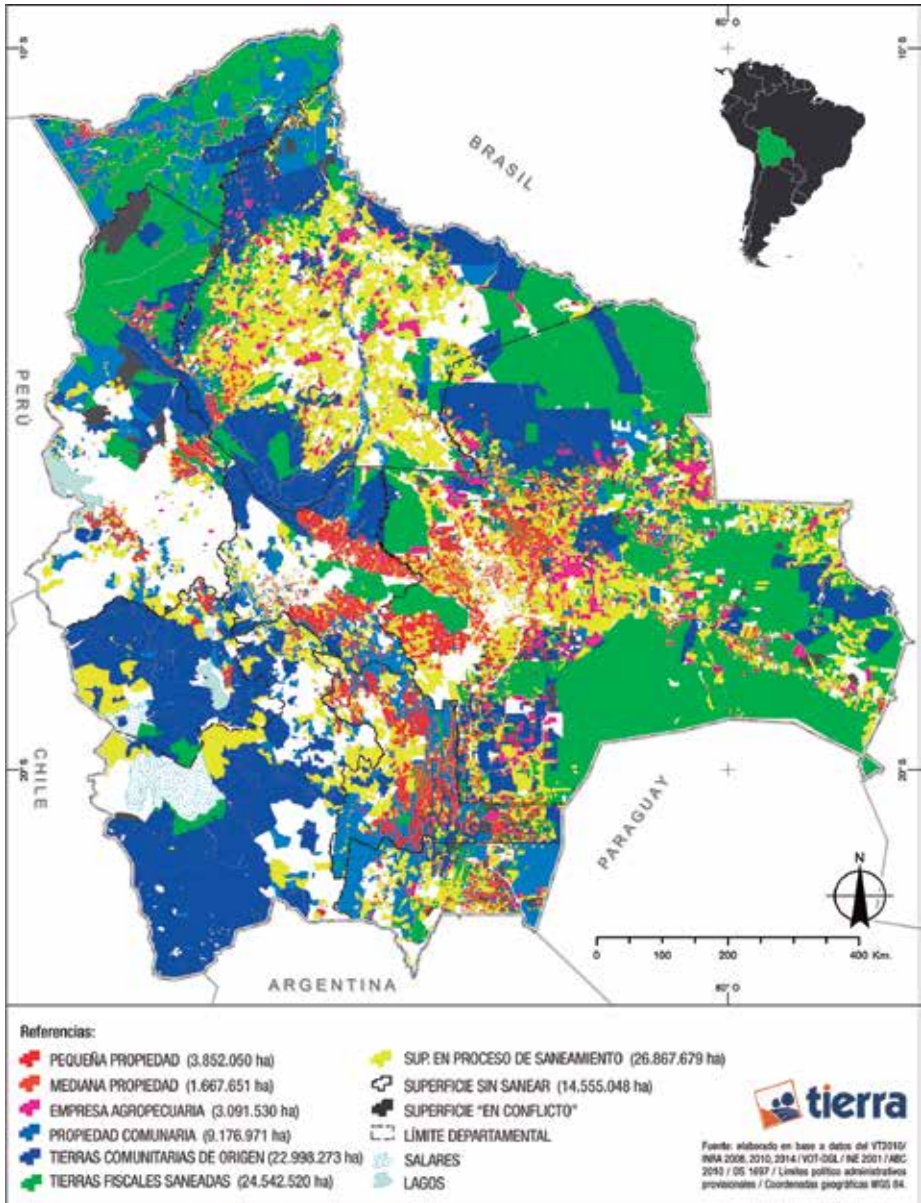
Fuente: elaboración propia con base en INRA 2006; 2006b; 2010; 2015b.

¿Dónde o en que zonas están las tierras tituladas, las que están en proceso y las sin sanear? Esta es una de varias preguntas cruciales

en la que debemos ahondar un poco más para entender el significado de los datos agrarios presentados. Con fines didácticos visualizamos los resultados dejando a un lado, por un momento, las 'tierras fiscales' (disponibles y no disponibles) que no están en manos de beneficiarios particulares sino bajo tuición del Estado.

En el mapa 5, nos encontramos con un territorio nacional donde cerca de la mitad de las tierras tiene derechos de propiedad consolidados, sea bajo dominio colectivo o individual. Si sólo juzgáramos cada unidad titulada por tamaño, visualmente es fácil de apreciar lo que está en cifras: varias TCO tienen una extensión por encima de cientos de miles de hectáreas, incluso son más extensas que muchos territorios municipales y provinciales. Por ejemplo, la TCO de Nor Lízep de 2 millones de hectáreas y la TCO Sur Lízep (1,56 millones) juntas son equivalentes a la superficie de todo el departamento de Tarija. Las TCO Guarayo, TIPNIS y Monte Verde cada una bordean un millón de hectáreas. Es decir, estamos refiriéndonos a territorios indígenas que en extensión territorial son tan iguales que muchas otras unidades político administrativas aunque, a su vez, es muy probable que tengan bastante menos densidad poblacional. Un rasgo que caracteriza a las TCO es que no se encuentran en las zonas con mayor potencial para la actividad agropecuaria, al contrario, están en los márgenes de los principales centros agroindustriales, rutas económicas o el eje central de Bolivia: La Paz, Cochabamba y Santa Cruz. El grupo de tierras bajas se concentra, por decir de alguna manera, en Pando, en la diagonal Ixiamas - Villa Tunari, provincia Ángel Sandoval y Norte de Santa Cruz. Estos territorios están cubiertos mayormente por la vegetación propia de la Amazonía y en términos económicos tienen potencial para actividades forestales, extracción y recolección de recursos del bosque. En cambio, en las tierras altas, las TCO se han constituido en el tipo de propiedad dominante de los departamentos de Potosí, Oruro y partes de La Paz. En general las TCO andinas tampoco tienen potencial agrícola sino son más bien territorios pobres en vegetación y aptos para el pastoreo extensivo de animales. Contrastando con las principales zonas de tierras cultivadas y cultivables del país, prácticamente todas las TCO están situadas en los márgenes de los lugares donde se genera el valor económico de la agricultura en Bolivia.

Mapa 5.
Propiedades agrarias tituladas 1996-2014



La propiedad comunaria es la segunda que destaca por tamaño y extensión (9,1 millones de hectáreas tituladas). Como dijimos, no es un tipo de propiedad exclusiva de las tierras altas pero la mayor parte se encuentra en la zona andina. Coexiste con las TCO de tierras altas y en parte se constituye en una especie de franjas o espacios de transición hacia zonas de pequeña propiedad, territorios rurales más poblados y tierras bajas. Es llamativa la cantidad y tamaños relativamente grandes de las propiedades comunarias tituladas en el departamento de Pando y norte del Beni. En esas zonas, el INRA llegó a titular tierras a razón de 500 hectáreas por familia, es decir equivalente al límite máximo establecido para medianas propiedades. En el departamento de Santa Cruz y Beni también aparecen las comunidades con fuerza aunque mucho menores en tamaño y más bien bastante diseminadas entre sí, sin zonas hegemónicas o de concentración.

La consolidación de la mediana y empresa agropecuaria ocurre en el departamento de Santa Cruz, Beni y partes de Chuquisaca y Tarija. En el resto de los departamentos no existe este tipo de propiedad excepto en zonas muy reducidas en el norte de La Paz. Es sumamente interesante apreciar que al oeste de la 'zona de expansión' cruceña conviven las empresas con pequeñas propiedades individuales tituladas a nombre de campesinos colonizadores y campesinos cruceños. Al tratarse de zonas de producción agroindustrial, las principales dinámicas intra e inter pequeños, medianos y grandes productores se explican por la reciente emergencia y expansión del modelo de producción agroexportadora de materias primas (principalmente soya). La mediana propiedad y empresa agropecuaria tienen como zonas de expansión el norte, sur y este del departamento de Santa Cruz.

Las principales zonas en proceso y a punto de consolidarse en favor de las empresas agropecuarias son la parte central de Santa Cruz y Beni. Se trata de zonas donde están las mejores tierras en términos de explotación agrícola, ganadería y recursos forestales. Tanto en el primer periodo como en el segundo, el saneamiento no avanzó en estas zonas debido a varios conflictos e implicaciones

económicas que tiene la consolidación de derechos de propiedad. De hecho, el proceso de saneamiento se paralizó hacia el final del segundo periodo (2009). Pero, resulta paradójico que el pedido de ampliación del plazo de saneamiento por cuatro años más (2013-2017) que fue encabezado por la Federación Departamental Única de Trabajadores Campesinos de La Paz “Tupaj Katari” (FDUTC – LP “TK”), haya servido para agilizar el reconocimiento de derechos de propiedad en las zonas de medianas y grandes propiedades. El proceso en marcha y la tendencia que tiene prácticamente da por cerrado el saneamiento en las tierras bajas y en las zonas que tenían por antecedente el acaparamiento y la tenencia latifundiaría, sin haber cambiado su estructura de tenencia y vocación agro exportadora de materias primas agrícolas.

Las zonas sin sanear están ubicadas en áreas pobladas del altiplano centro y sur del departamento de La Paz y áreas colindantes de Cochabamba. Las propiedades agrarias sin sanear coinciden con las comunidades tradicionales y ex haciendas de pequeños campesinos parcelarios. También son comunidades campesinas que tienen una larga historia de resistencia y lucha por la recuperación de las tierras usurpadas. Es el sector que propuso proyectos de leyes alternativos como la Ley Agraria Fundamental en 1984 (Urioste 2005; CEJIS 2003) o la Ley INKA de 1992 (Ticona 2010). La razón para el rezago no es solo técnica en el sentido que son minifundios excesivamente fraccionados, con conflictos complejos y costosos de sanear sino que son organizaciones campesinas que exigen la abolición efectiva de los latifundios en el oriente y una verdadera reforma agraria redistributiva. Haciendo una estimación rápida, podemos decir que las zonas sin sanear (13,6 por ciento) concentran todavía a la tercera parte de la población rural boliviana. Este dato confirma la percepción inicial de que el saneamiento ha evitado y excluido a las mayorías rurales de comunarios y agricultores parcelarios de campesinos e indígenas tanto para la titulación de sus propias tierras como para la dotación de tierras fiscales en otras zonas del país.

6.2 Tipos de propiedad tituladas

En el anterior punto hemos visto que la superficie total titulada alcanza a 40,7 millones de hectáreas (sin incluir tierras fiscales saneadas). Los datos del INRA para el mismo periodo indican que son 47,9 millones de hectáreas pero esta cifra incluye tierras consideradas como “saneadas” (saneadas y tituladas). Aunque es evidente que las “saneadas” (7,2) van a acabar siendo tituladas, esta cifra no se puede discriminar entre los distintos tipos de propiedad porque aun no están consolidadas con títulos de propiedad a favor de uno u otro sector. Tampoco existe información suficiente para conocer ese detalle *a priori*. Con estas aclaraciones, el dato confiable a analizar según tipos de propiedad son los 40,7 millones de hectáreas tituladas entre 1996-2014.

Según el cuadro 14 y valorando según extensión territorial, vemos que las TCO se convierten en el tipo de propiedad predominante con 22,9 millones de hectáreas tituladas. Representan más del 56 por ciento de las tituladas. Curiosamente, la cantidad de hectáreas tituladas bajo esta modalidad en cada uno de los tres periodos es prácticamente igual (8 millones entre 1996-2006; 7,5 entre 2006-2009 y 7,3 entre 2010-2014). Es una coincidencia por supuesto, más todavía sabiendo que los tres periodos o ciclos no son iguales entre sí en número de años y orientación política. Los principales factores que explican cada situación varían en cada caso. En el primer periodo pesa la puesta en marcha de la Ley INRA con el mandato de titular 16 TCO en 10 meses y consolidar ocho TCO reconocidas anteriormente por decretos supremos. En el segundo periodo el resultado se explica por el efecto de la Ley 3545 que prioriza y agiliza la titulación de las TCO en tierras bajas y altas. En el tercer periodo el número total se mantiene alto pero con un cambio drástico en la composición, 5,6 millones de hectáreas son TCO de tierras altas y 1,7 en tierras bajas, lo cual es un efecto combinado del agotamiento de demandas de TCO en tierras bajas, irrupción de TCO en tierras altas y la decisión política del gobierno de no dar curso a más titulaciones de territorios indígenas.

En segundo lugar se encuentra la propiedad comunaria con un total de 9,1 millones de hectáreas tituladas. Emerge con mucha fuerza en los últimos cinco años (2010-2014), 4,5 millones de hectáreas frente a 2 de 1996-2006 y 2,6 entre 2006-2009. Como hemos señalado, la tenencia comunitaria aparece como un sustituto natural de las TCO de tierras altas a medida que los territorios saneados son de menor extensión mientras que la tenencia comunitaria en tierras bajas tiene menor peso pero está presente en Pando, Beni y Santa Cruz. En estas dos últimas regiones no son territorios hegemónicos ni concentrados en zonas específicas (excepto la chiquitanía) sino diseminados y coexistiendo en espacios donde domina la mediana propiedad y empresa agropecuaria.

Luego tenemos las medianas propiedades y empresas agropecuarias. Alcanzan un total de 4,6 millones de hectáreas que representa el 11,7 por ciento del total de tierras tituladas. De este total, 2,3 han sido tituladas en el último periodo (2010-2014), 1,7 durante los primeros diez años (1996-2006) mientras que en el periodo de la reconducción comunitaria solo alrededor de 800 mil hectáreas. Los últimos años no solo destacan por mayor número de hectáreas tituladas para el sector empresarial sino que el tamaño promedio por título ejecutorial emitido es mayor. Mientras en la época neoliberal se titularon las empresas agropecuarias a razón de 1.500 hectáreas por título, en el último periodo (2010-2014) de la época del 'proceso de cambio' se tituló a razón de 3.763 hectáreas por título ejecutorial. El cambio es drástico. Esta tendencia explica las proyecciones del INRA de que al final del saneamiento las medianas y empresas agropecuarias llegarían a consolidar alrededor de 17 millones de hectáreas (Fernández 2014)²⁵.

Finalmente se encuentra el sector de la pequeña propiedad. En total posee 3,8 millones de hectáreas en forma de títulos individuales. El avance mayor está en el último periodo con la titulación de 2,3 millones de hectáreas que representan el 60 por ciento del total titulado entre los tres periodos. El saneamiento acelerado de la pe-

25 Véase también Ormachea 2014.

queña propiedad es uno de los cambios más significativos que ha ocurrido en los últimos años. Este avance en la titulación individual ocurre en las zonas de colonización, zonas de transición andino-amazónicas y áreas de manejo integrado del Parque Nacional Amboró (Cochabamba y Santa Cruz). También la pequeña propiedad está consolidada en el departamento de Chuquisaca que en sus inicios recibió un impulso estratégico con la declaración CAT-SAN de todo el departamento y los primeros esfuerzos de saneamiento de KADASTER. En contrapartida, están los campesinos parcelarios de las tierras altas, de las zonas agrícolas del altiplano norte y partes de Cochabamba. Las tierras todavía sin sanear están justamente en estas zonas andinas de pequeña propiedad. De este modo, la pequeña propiedad no tradicional se consolida con títulos de propiedad frente a la pequeña propiedad tradicional –la protagonista principal de la Reforma Agraria de 1953– que ha sido invisible en esta segunda Reforma Agraria.

6.3 Beneficiarios de la segunda Reforma Agraria

Se entiende que los beneficiarios de cualquier reforma agraria son quienes consolidan derechos de propiedad sobre una determinada extensión de tierra con fines de uso y aprovechamiento económico pero también como hábitat, espacio sociopolítico y cultural que reproduce las formas y medios de vida de poblaciones que viven en comunidad. En otras palabras, la cuestión a entender ahora es después de casi dos décadas de saneamiento, ¿quién tiene qué?

Para ello es importante diferenciar al menos dos categorías de beneficiarios. En términos legales, una está conformada por personas y familias que poseen el derecho de acceso y propiedad de la tierra –en forma de pequeña propiedad, propiedad comunaria y TCO– y tienen por obligación principal el cumplir la ‘Función Social’ (FS), destinando la tierra para el logro del bienestar familiar y el desarrollo económico a favor de las familias y comunidades indígenas y campesinas (Ley 1715, art. 2.I). La otra categoría de beneficiarios está compuesta por personas y familias –sean o no personas naturales o jurídicas– quienes tienen derechos de acceso y propiedad a

la tierra en forma de mediana propiedad y empresa agropecuaria, bajo la obligación de cumplir una ‘Función Económica Social’ (FES) mediante la producción para el mercado y actividades asociadas a la investigación, ecoturismo, protección de la biodiversidad (ibíd.). Los beneficiarios también se pueden categorizar según si el derecho de propiedad consolidado es sobre nuevas tierras o tierras que ya tenían en posesión. Uno de los objetivos más importantes de una reforma agraria redistributiva es promover el acceso a nuevas tierras (mediante dotación de tierras fiscales) para quienes no tienen tierra o tienen poca tierra. Como dice Almaraz, esta forma de acceso sería un tipo de ‘redistribución’ que entraña “traspasar o trasladar el dominio de la tierra de una persona a otra” (Almaraz 2015, 50). Después están las medidas orientadas a la ‘protección’ de derechos y formas de acceso que se encuentran amenazadas y en contextos adversos (caso de las TCO de tierras bajas). En tercer lugar estaría la ‘restitución’ de tierras usurpadas, hecho que ocurrió con muchísima resonancia durante la Reforma Agraria de 1953. Finalmente estaría el ‘registro’ legal de propiedades que ya están bajo dominio, posesión y control de sus actuales propietarios.

También la Ley INRA y otras disposiciones legales más recientes han promovido de forma decisiva el acceso de las mujeres a la tierra. Al respecto, el INRA ha publicado con cierta regularidad datos en el sentido de que las mujeres constituyen casi la mitad del total de beneficiarios (46 por ciento) en calidad de propietarias y copropietarias de la tierra (INRA 2015). Es decir, desde la perspectiva de género, es posible también acercarnos mejor a la comprensión de quienes son los beneficiarios y qué tipo de tierra (tamaño, potencial, valor económico) consolidan a su favor.

Sin embargo y a pesar de estas posibilidades de categorización, la principal limitación de los datos de saneamiento es que no existe suficiente información para asociar con un mínimo nivel de confiabilidad y rigurosidad los distintos tipos de propiedad titulados y categorías de beneficiarios. Lo que existe son números de títulos emitidos por cada tipo de propiedad pero como hemos explicado antes, un título ejecutorial no es equivalente a un beneficiario ni a

una unidad productiva agropecuaria (UPA). A pesar de esta limitación, es importante iniciar algunas aproximaciones para ahondar en esto de ‘quién tiene qué’, desde distintos ángulos y acudiendo a información secundaria y complementaria. El siguiente cuadro muestra los tipos de propiedad y número de títulos ejecutoriales.

Cuadro 15.
Beneficiarios del saneamiento y titulación
según grandes grupos de tipos de propiedad

Tipos de propiedad	Nº de títulos	Nº de beneficiarios	Superficie saneada y titulada (ha)	Hectáreas por título	Hectáreas por beneficiario
<i>Campeños e interculturales (pequeña propiedad, propiedad comunitaria)</i>	444.880	1.135.283	17.800.000	40	16
<i>Medianos y empresarios (mediana propiedad y empresa agropecuaria)</i>	3.293	6.328	6.300.000	1.913	996
<i>Tierras Comunitarias de Origen (TCO)</i>	1.283	494.414	23.900.000	18.628	48
Total	449.456	1.636.025	48.000.000 (*)	107	29

(*) Este total no coincide con el número de hectáreas tituladas entre 1996-2014 que hemos reportado en los cuadros anteriores. Una vez más reiteramos que la razón es que esta última cifra incluye no solo tierras tituladas sino también tierras “saneadas”. Al existir limitaciones en la disponibilidad de información, no es posible elaborar el cuadro en función solamente de tierras tituladas. En todo caso es una limitación que no obstaculiza la valoración cualitativa de estas cifras.

Fuente: elaboración propia con base en INRA 2006; 2006b; 2010; 2015b.

Para entender en contexto el número de beneficiarios del cuadro anterior, recordemos cuál es la composición de la población rural boliviana. Según los datos del último Censo de Población y Vivienda (INE 2012), la población rural alcanza a 3.270.894 personas. Equivalen aproximadamente a un millón de familias rurales. En las tierras altas viven 2.680.974 y el resto de 589.916 personas están asentadas en las tierras bajas²⁶. En el ámbito agrario, es razonable pensar que este número tenga una pequeña tendencia a aumentar debido a que

26 Esta desagregación en dos grandes grupos se realiza a nivel municipal. Su ventaja está en que es una división más precisa que la simple agrupación por departamentos en altiplano, valles y llanos. Una limitación menor es que algunos municipios están ubicados entre ambas zonas. Para más detalles ver Colque, Urioste y Eyzaguirre 2015.

una pequeña parte de la población urbana mantiene nexos con la tierra y actividad agrícola, especialmente en las ciudades de El Alto, La Paz y Cochabamba. No podemos señalar con certeza cuánto peso tiene esta población de “residentes” con movilidad espacial debido a que una parte de ellos a menudo retorna a sus comunidades de origen para registrarse en el censo de población o para obtener los títulos de propiedad agraria. Por otro lado, los beneficiarios registrados en los títulos de propiedad del INRA no son necesariamente todos los miembros de los hogares o familias rurales. Entre las familias campesinas e indígenas a menudo los copropietarios son los padres (hombres y mujeres) y eventualmente algunos hijos e hijas mayores de edad. La excepción probablemente sean las TCO de tierras bajas porque los “estudios de las necesidades espaciales” han contemplado el registro y censo de todos los miembros de las familias indígenas (incluyendo menores de edad) motivados por el interés de demostrar mayor número posible de miembros para que el pueblo indígena beneficiario acceda a mayor número de hectáreas.

Teniendo en mente estos parámetros, ahora revisemos los datos de beneficiarios que el INRA ha difundido en enero de 2015. Según esta información, el saneamiento habría beneficiado a un total de 1.636.025 personas, entre naturales y jurídicas. Este total está distribuido de la siguiente manera: 494.414 beneficiarios en las TCO de tierras bajas y altas, 1.135.283 beneficiarios entre “campesinos e interculturales” y 6.328 beneficiarios entre “empresarios y medianos”. La relación de número de hectáreas por beneficiario ilustra mejor la situación alcanzada luego de casi dos décadas de saneamiento. En la categoría de medianos y empresarios, cada beneficiario en promedio posee 996 hectáreas tituladas, en la categoría de las TCO alcanza a 48 hectáreas y en la categoría de campesinos e interculturales a 16 hectáreas. No es una situación atípica o inesperada. Pero, en contrapartida, uno podría argumentar que, por ejemplo, los campesinos e interculturales, siendo el 69 por ciento de beneficiarios controlan el 37 por ciento de las tierras, es decir, no es una situación injusta o de inequidad exacerbada y hasta podría ser más favorable para las mayorías rurales si se incluyen las TCO. Lo problemático del asunto es que las tierras en poder de cada sector no son equiparables en

calidad y productividad, al contrario, el patrón de distribución del saneamiento que se repite es que las tierras marginales son para las mayorías rurales y las tierras con mayor potencial productivo han sido y están siendo consolidadas en manos de pequeños grupos del sector empresarial.

7. ¿Cambia la desigual estructura agraria?

Los resultados del proceso de saneamiento que hemos expuesto con detalle en este capítulo, hasta finales de 2014, han dado lugar a una interpretación o versión oficial del gobierno boliviano que ha sido difundida de manera reiterada, al menos, hasta agosto de 2015. El mensaje central es que antes los grandes propietarios que detentaban 39 millones de hectáreas, hoy en día su propiedad se redujo de forma drástica a 6 millones de hectáreas, siendo los mayores beneficiarios de este cambio los campesinos, indígenas e interculturales.

El 8 de agosto de 2015, la población de La Enconada del Municipio de Cotoca (Santa Cruz) recibió al vicepresidente Álvaro García Linares, quien arribó a esa localidad para participar en el acto público de entrega de títulos ejecutoriales a los campesinos de esa región. Ante el público presente y las cámaras de televisión transmitiendo en vivo, la segunda autoridad del Estado Plurinacional señaló: “de toda la tierra que había en Bolivia, de toda la tierra, 39 millones de hectáreas estaban en manos de unas cuantas personas hacendados, 39 millones de hectáreas, 39, [...] y mis hermanos campesinos interculturales y pueblos indígenas en toda Bolivia apenas sumaban 13 millones”. Luego de establecer este punto de partida que serviría de comparación, continuó: “¿Cómo está ahora? En 2015, la propiedad de la tierra [...] es de la siguiente manera: pueblos indígenas en toda Bolivia 24 millones de hectáreas, interculturales en toda Bolivia 18 millones. En total en manos del pueblo 42 millones de hectáreas, antes 13 [millones de hectáreas] [...]. Los hacendados que antes tenían 39 millones de hectáreas ahora tienen 6 millones de hectáreas, los hacendados pasaron de 39 millones a 6 millones de hectáreas. Eso es proceso de cambio, justicia, igualdad” (Cambio 2015, 5). Los campesinos –quienes habían de recibir al final del acto 283 títulos

ejecutoriales (2.868 hectáreas) a razón de 10 hectáreas por título—respondieron con un aplauso prolongado.

Este mensaje en realidad se sustenta en la principal interpretación que hace el INRA de los resultados del saneamiento que hemos expuesto aquí. Compara los resultados actuales con los datos de la anterior estructura agraria de la época del CNRA. El efecto multiplicador es simplemente abrumador. El mensaje que se comunica es contundente, sin embargo, por sus implicaciones merece una valoración mucho más cuidadosa.

En primer lugar, los 39 millones de hectáreas (en manos de hacendados) corresponden al periodo 1953-1993 y el dato es correcto. Los 13 millones de hectáreas (en manos de campesinos e indígenas) en realidad son 17 millones para el mismo periodo. Este último es un error menor en el discurso del Vicepresidente pero el INRA lo corrige en sus informes. El punto central es que los resultados del saneamiento (1996-2014) se comparan con una época desastrosa cuyo desenlace fue la peor de las arbitrariedades e irregularidades en la entrega de títulos ejecutoriales, como moneda de pago por favores políticos en épocas de dictadura (Urioste 2005; Kay y Urioste 2007). Siendo cautelosos, podemos señalar que la distribución y redistribución de tierras, en el marco de los objetivos de la Reforma Agraria de 1953, había concluido hacia finales de los años 1970, con los últimos asentamientos humanos dirigidos por el Instituto Nacional de Colonización (INC). Posterior a ello, la titulación especulativa de grandes propiedades en tierras bajas creció exponencialmente, llegándose inclusive a titular por encima de dos millones de hectáreas por año, en una época en que ni siquiera existían las modernas tecnologías de mensura y georreferenciación que hoy agilizan el trabajo del INRA. Solo entre 1974 y 1993 el CNRA distribuyó más de 40 millones de hectáreas, a propietarios mayormente cruceños y benianos que ni conocían físicamente los predios pero utilizaron los documentos de propiedad obtenidos para especular y obtener créditos hipotecarios (Urioste 1987; Balderrama y Suñagua 2002). El caos era tan evidente en esa época que el gobierno de Hernán Siles Suazo emitió el Decreto Supremo 19274 el 5 de noviembre de 1982 para anular la distribución

de tierras del periodo de gobierno de Luis García Meza. El decreto ordenaba que “quedan revertidas al dominio originario del Estado, todas las extensiones de tierras fiscales que fueron dotadas por el Consejo Nacional de Reforma Agraria o por el Instituto Nacional de Colonización a personas naturales o jurídicas, a partir del 17 de julio de 1980 al 10 de octubre de 1982” (DS 19274). Esta disposición revertía cerca de 2,8 millones de hectáreas distribuidas entre 1980 y 1982.

Por tanto, la distribución de la tierra del periodo 1953-1993 –que se utiliza en el discurso para comparar con el periodo 1996-2014– no refleja la estructura agraria ‘real’ sino una estructura agraria ‘ficticia’, pretendida, con un alto porcentaje de propiedades latifundias especulativas (con títulos de propiedad ‘chutos’) que no fueron consolidadas gracias a la resistencia y lucha desde inicios de los años ochenta por parte del movimiento campesino y sus aliados (ILDIS 1985; 1985b; 1988). En esta línea, Paz (2009, 103) advierte de la importancia de distinguir en el análisis la ‘distribución legal’ de la ‘distribución real’, debido a que no coinciden necesariamente, siendo la fuente más indicada para lo primero las estadísticas agrarias de tenencia y para lo segundo los datos de censos agropecuarios. También señala que la Reforma Agraria de 1953 debe ser considerada válida hasta 1984 si se pretende entender con más propiedad la tenencia de la tierra resultante (la real) durante el largo periodo de capitalismo de Estado (1952 y 1984). Bajo estas consideraciones, las opciones más apropiadas para cualquier comparación son los datos del CNRA del periodo 1953-1984 y del Censo Agropecuario de 1984. Utilizando las estadísticas del CNRA para el periodo señalado, el total de tierras distribuidas baja en 17 millones de hectáreas y, entendiendo que sobre todo son propiedades de medianos y grandes, los famosos 39 millones de hectáreas decrecen a unos 22 millones²⁷. Por otro lado, los datos del Censo Agropecuario de 1984 indican que la tenencia de la tierra en Bolivia alcanza un total de 23,6 millones de

27 Estas aproximaciones se han elaborado con base en las estadísticas agrarias de tenencia de tierra en Bolivia elaboradas por Balderrama y Suñagua (2002). Este es uno de los pocos documentos clave que sistematiza y documenta el periodo anterior a la Ley 1715 de 1996.

hectáreas, de las mismas 16,6 están situadas en los departamentos de Santa Cruz y Beni (71 por ciento del total) y pertenecen a 51.636 UPA (10 por ciento del total de unidades productivas). Estas dos fuentes estadísticas de la época del CNRA ofrecen parámetros más consistentes y confiables para señalar que las propiedades latifundiaras, bajo control efectivo de medianos y grandes propietarios, rondaba alrededor de 19 millones de hectáreas.

En segundo lugar, cualquier cambio en la desigual estructura agraria implica no solo la transferencia de más tierras a los campesinos e indígenas sino procesos redistributivos focalizados en aquellas tierras con mayor potencial agrícola y pecuario. Así, sabiendo que más del 75 por ciento de las tierras cultivadas están en la 'zona de expansión' agroindustrial de Santa Cruz, es crucial revisar cómo se han distribuido las mismas con el proceso de saneamiento y titulación entre 1996-2014. El mapa 6 y cuadro 16 muestran la situación actual de tenencia de la tierra de la 'zona de expansión' que abarca un área aproximada de 3,6 millones de hectáreas. La mediana y la empresa agropecuaria controlan el 61,6 por ciento de la zona y la pequeña propiedad el 16,8 por ciento. Al contrario de lo que sucede fuera de este espacio territorial, la situación se invierte drásticamente. Las TCO ocupan 3,8 por ciento del total mientras que las propiedades comunarias alcanzan a 8,8 por ciento, casi todas tituladas a favor de las colonias menonitas²⁸. Las pequeñas propiedades tienen una participación relativamente visible (16,8 por ciento) y aún se mantienen como tales en las zonas de colonización. Sin embargo, las distancias entre el sector campesino y empresarial se ahondan cuando vemos, por ejemplo, que la mediana propiedad en promedio es nueve veces más grande que la pequeña propiedad y la empresa agropecuaria es 55 veces más grande. En esta región, las TCO (situadas hacia el chaco cruceño) tienen una participación perceptible por la presencia de la TCO Capitanía del Alto y Bajo Isoso (127 mil hectáreas).

28 Un reciente estudio señala que la titulación a favor de las colonias menonitas habría alcanzado 324 mil hectáreas en esta zona, en forma de propiedades comunarias (Kopp 2015).

En suma, los datos del saneamiento demuestran que cuando se trata de tierras cultivables, los campesinos e indígenas tienen acceso a menos de la tercera parte, son a menudo tierras marginales como las TCO de esta zona, y el resto de las tierras productivas han quedado consolidadas y tituladas a favor de medianas propiedades y empresas agropecuarias.

Cuadro 16.
Resultados de saneamiento en la
'zona de expansión' agroindustrial de Santa Cruz (1996-2014)

Tipo de propiedad	Superficie saneada y titulada (ha)	%	N° de títulos	%	Superficie por título (promedio)
<i>Pequeña propiedad</i>	618.350	16,9	17.593	82,9	67,4
<i>Mediana propiedad</i>	544.743	14,9	1.672	7,9	325,8
<i>Empresa agropecuaria</i>	1.711.014	46,7	888	4,2	1.926,8
<i>Propiedad comunitaria</i>	323.924	8,8	376	1,8	861,5
<i>Tierras Comunitarias de Origen (TCO)</i>	138.899	3,8	87	0,4	1.596,5
<i>Sin datos</i>	329.419	9,0	622	2,9	529,6
Total	3.666.349	100,0	21.238	100,0	5.307,6

Fuente: elaboración propia con base en INRA 2006; 2006b; 2010; 2015b y www.geo.gob.bo

Por último, el curso actual del saneamiento ha dado lugar a algunas proyecciones oficiales sobre como terminaría este proceso dentro de pocos años (Cambio 2015; Ormachea 2014). En simple, el gobierno estima que el sector empresarial (medianos y empresas) llegaría a consolidar entre 15 a 17 millones de hectáreas (concentradas en Santa Cruz y Beni); los campesinos, pequeños propietarios e interculturales se beneficiarían con alrededor de 38 millones de hectáreas y los pueblos indígenas con 26 millones de hectáreas bajo la modalidad de TCO. Si sumamos a esto los 24,5 millones de tierras fiscales, la cifra global prácticamente alcanza los 106,7 millones de hectáreas objeto de saneamiento en todo el país.

Esta hipotética situación final que aparenta mayor equidad en la distribución, en realidad expresa el deterioro de la tendencia progresista y redistributiva que en algún momento había tenido el proceso de saneamiento (2006-2009). El sector empresarial que había

logrado consolidar alrededor de 6 millones de hectáreas en 18 años (1996-2014), ahora está encaminado a obtener derechos propietarios sobre 15 a 17 millones de hectáreas. Es decir, el saneamiento en curso ha dejado de ser un obstáculo legal, técnico y político para la expansión del modelo exportador de materias primas; al contrario, se ha convertido en un procedimiento expedito para titular a un ritmo de 2 a 3 millones de hectáreas por año para el sector empresarial. La cifra final proyectada para los medianos y grandes propietarios se acerca de forma dramática a las 19 millones de hectáreas que habíamos estimado como tierras controladas de forma efectiva y real durante el periodo anterior (1953-1984)²⁹. El corolario es que las tierras con alto potencial productivo de Bolivia siguen siendo controladas por los pequeños grupos del agro-poder y no han pasado ni pasarán a manos de campesinos e indígenas.

El sector campesino, incluyendo a quienes que viven en las zonas de colonización, durante el periodo 1953-1993 llegó a controlar 4,8 millones de hectáreas como pequeña propiedad y 12,2 millones de hectáreas en forma de propiedad comunaria. Si contrastamos con las propiedades tituladas en el periodo 1996-2014, las cifras son similares y tienden a igualarse (3,8 millones y 9,1 millones respectivamente). Aumentará un poco más en los próximos años cuando el saneamiento avance entre las comunidades tradicionales de la zona andina que todavía están sin sanear. El INRA estima que serían unos 15,2 millones más (Fernández 2014). Entonces es de esperar un crecimiento apreciable entre estas formas de propiedad campesina y básicamente sería consecuencia del crecimiento de propiedades de este tipo en torno a las zonas de colonización en las 'zonas de transición' y la creación de comunidades en distintas regiones de las tierras bajas. Estos cambios no representan más tierras disponibles por unidad productiva agropecuaria de tipo campesino sino crecimiento en el número de unidades productivas campesinas. Estos hallazgos constituyen

29 Una fuente de verificación válida para constatar cuál es la actual tenencia de la tierra del sector empresarial es sin duda el Censo Agropecuario 2013. Lamentablemente y como ya hemos reiterado nuestro reclamo varias veces, estos datos no han difundidos ni publicados.

pautas novedosas que sugieren de que estaríamos ante una realidad agraria boliviana donde emergen 'nuevos campesinos' como parte de procesos contemporáneos de 'diferenciación campesina', especialmente en las zonas de colonización y en algunas áreas del oriente y la Amazonía. La aparición de un 'nuevo campesinado' necesariamente surge de y retroalimenta cambios en las relaciones de poder. Esto significa que estamos frente a una capa dirigencial que representando al nuevo campesinado establece relaciones con el poder político y económico. No es casual que en el último quinquenio la mayoría de las autoridades del Viceministerio de Tierras, del INRA Nacional y otras reparticiones estatales (al igual que dentro de los gremios corporativos del sector agroindustrial) procedan de las 'zonas de transición' y su legitimidad política emane de los pequeños productores incorporados (aunque de forma subordinada) al agro-extractivismo.

Las TCO representan sin duda el logro más significativo en términos de reconocimiento de territorios indígenas especialmente a favor de pueblos y comunidades indígenas de tierras bajas. La cifra de 22,9 millones de hectáreas tituladas como territorios indígenas con tendencia a cerrarse en 25 millones al final del proceso de saneamiento es extraordinaria y representa la cuarta parte del territorio nacional. Si solo nos fijamos en las tierras bajas (13,3 millones), dado que las TCO de tierras altas son ratificaciones formales de territorios originarios, aun así estamos frente a una de las transformaciones de derechos propietarios en favor de colectividades étnicas más importante de la historia boliviana. Los pueblos indígenas de tierras bajas que no existían para la Reforma Agraria de 1953, hoy aparecen con fuerza dentro de la estructura de tenencia de la tierra. No son exactamente propiedades agrarias en el sentido de la concepción agrarista clásica sino territorios y hábitats de pueblos cuyo potencial productivo es el uso y aprovechamiento de los recursos renovables, la agroforestería, extracción de los recursos del bosque, caza, pesca, pastoreo extensivo, además del uso agrícola de los suelos en tamaños reducidos ("chacos" familiares).

En resumen, la segunda Reforma Agraria no ha afectado el meollo de la desigual estructura agraria boliviana pero detuvo la consoli-

dación del 'latifundio especulativo' e hizo posible el reconocimiento legal de territorios indígenas. Las luchas políticas en torno al neolatifundismo que precedieron a la Ley INRA fueron decisivas para cortar por lo sano la ambición desmedida de los grupos de poder de convertir la 'distribución legal' de la época del CNRA en propiedades con control efectivo. Los postulados revolucionarios de la ley en cuestión no llegaron a instrumentalizarse, al contrario, fueron contrarrestados con contundencia por los mecanismos propios del modelo de 'reforma agraria asistida por el mercado' introducidos casi de forma furtiva a través del Proyecto Nacional de Administración de Tierras (PNAT) del Banco Mundial. El saneamiento se vació de contenido y los intentos de "reconducción comunitaria" fueron anulados por las nuevas alianzas Estado-agro-capital. La reivindicación de los indígenas de tierras bajas sobrevivió a estos vaivenes por estar enraizada en la larga lucha por el "territorio, vida y dignidad" desde finales de los años ochenta.

Recuadro 1.

BOLIBRAS: historia incómoda de cómo la tierra fiscal se convierte en propiedad privada

El caso BOLIBRAS ha sido el detonante decisivo para el cierre del CNRA y el INC y se convirtió en el punto de partida del nuevo proceso de revisión de los derechos de propiedad de la tierra, que legalmente comenzó en 1996 con la Ley INRA. El 18 de octubre de 1992, el diputado Miguel Urioste denunció que Hedim Céspedes Cossío, en funciones de Ministro de Educación, se había beneficiado con la dotación de 95.542 hectáreas de tierras fiscales bajo el nombre de la Empresa BOLIBRAS S.A. (expedientes N° 57125 y 57127 con 46,7 mil y 48,7 mil hectáreas respectivamente). Ante este caso que apenas representaba la “punta del iceberg” de la ola de acaparamientos ilegales de tierra, el gobierno nacional emitió, el 15 de marzo de 1993, la Resolución Suprema 212249, disponiendo la nulidad absoluta de los dos expedientes agrarios de dotación. De esta forma, las tierras de BOLIBRAS legalmente retornaron a la ‘situación anterior’ sin que quede explícito si volvían al dominio del Estado en calidad de tierras fiscales. Al no haber sido declarado explícitamente como tierra fiscal, se abrió un “vacío legal” que tendría graves consecuencias. Esta ambigüedad dejó un resquicio jurídico para el reconocimiento de ‘probables’ títulos anteriores. En 1996, la Ley INRA prohibió expresamente su dotación o adjudicación hasta que concluya la investigación judicial contra Céspedes por delitos de uso indebido de influencias, beneficios en razón del cargo, cohecho activo, uso de instrumentos falsificados y otros.

Sin embargo, ni la denuncia pública del caso ni las medidas legales frenaron la apropiación sin pausa de estas tierras. Hasta 1996 cuatro zonas ya habían sido deforestadas, mecanizadas y puestas en producción. Cinco años más tarde (2001) no solo se ampliaron las tierras de cultivo sino que las tierras de BOLIBRAS fueron delimitadas, fraccionadas en grandes propiedades

y aparecieron las primeras intervenciones privadas de importancia (brechas, vías de acceso, deforestación de grandes zonas). Mientras al sur la colonia menonita “Las Palmas” (Fresnillo/ Alberta) llegó a ocupar dos grandes zonas, al norte se consolidaba la colonia menonita “Las Palmeras o El Tinto”. Del mismo modo, las empresas “Agropecuaria OB SRL” (brasileña) y “Rancho BJ SRL” también tomaron control sobre varios miles de hectáreas en la zona oeste. Hacia el año 2010, alrededor de la mitad del área fue deforestada y puesta en producción (ver mapas 7 y 8). Pronto, la rápida mercantilización de estas tierras se había de traducir en un poder económico capaz de abrir una salida jurídica para legalizar estas ocupaciones.

El 14 de agosto de 2013, el gobierno nacional promulgó el Decreto Supremo 1697 disponiendo que el INRA inicie el proceso de saneamiento de BOLIBRAS, en vista de que se habría concluido la investigación judicial. Este decreto abre la posibilidad de titular a privados los predios de BOLIBRAS “con antecedentes agrarios sustanciados ante el ex Consejo Nacional de Reforma Agraria”. En realidad este acto jurídico no hace más que mostrar la debilidad estatal de sentar soberanía sobre estas tierras y consolidarlas como tierras fiscales. Aunque el INRA en algún momento intentó desalojar a los traficantes y especuladores de estas tierras, acabó cediendo ante el efectivo control privado de esas tierras, los intereses económicos en juego y, además, los acaparadores se habían empeñado meticulosamente en “forjar” una tradición jurídica que data desde 1975³⁰ para alegar con papeles y documentación más dudosa que esas tierras son de su propiedad desde muchos años atrás. La autorización de saneamiento no solo viabiliza la titulación y legalización en calidad de propiedades privadas sino que limita sustancialmente la consolidación de BOLIBRAS como tierra fiscal transferible en dotación

30 Ver Ortíz 2011.

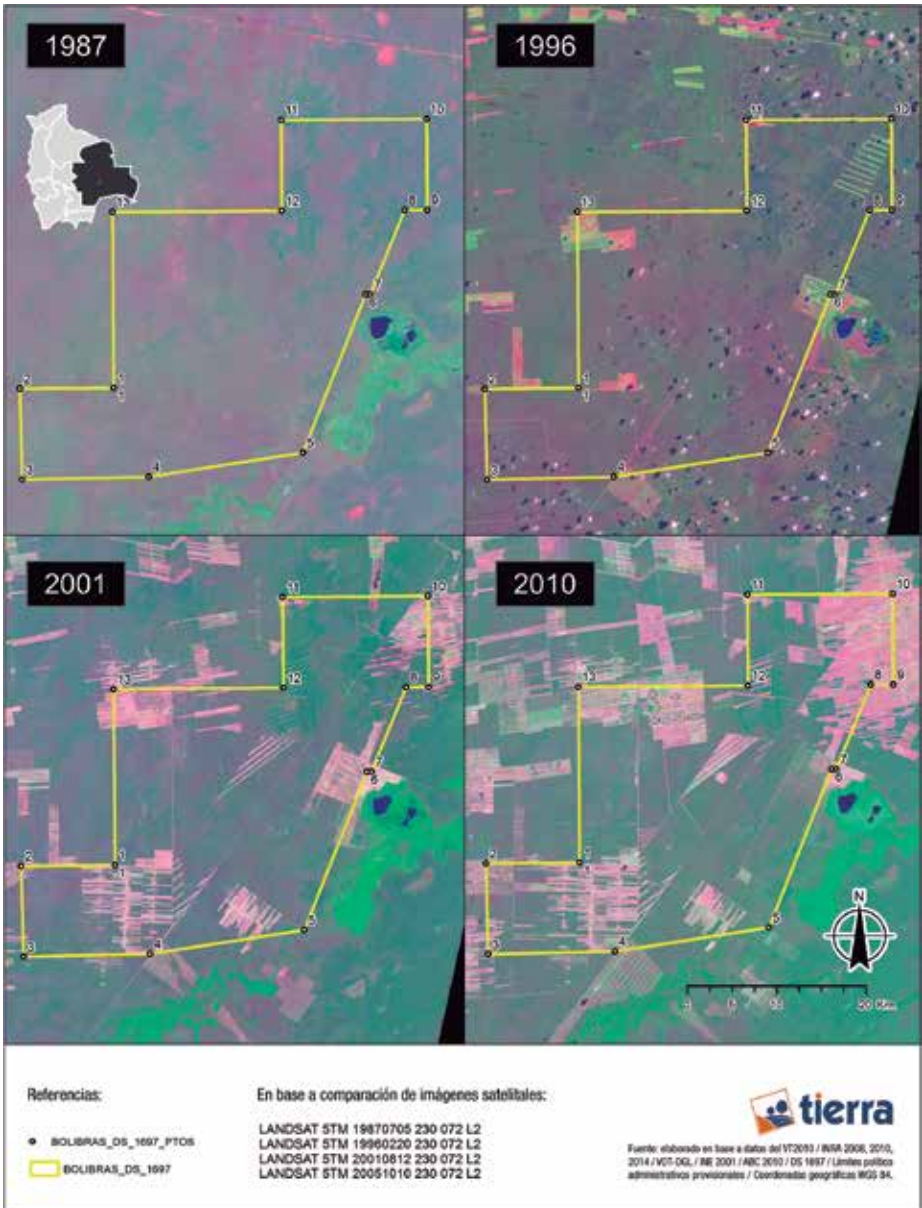
y en forma de propiedad colectiva (TCO o propiedad comunitaria) a favor de campesinos o indígenas sin tierra.

A pocos meses de haberse autorizado el saneamiento de esta zona, cuatro predios con un total de 4.384 hectáreas fueron titulados en forma de propiedad privada y 28.101 hectáreas están en proceso de saneamiento a favor de cuatro colonias menonitas. La empresa "Agropecuaria OB SRL" pretende consolidar 11.283 hectáreas y "Rancho BJ SRL" aspira a obtener títulos de propiedad sobre 11.211 hectáreas. En total son 54.973 hectáreas que equivalen al 57,5 por ciento del área total (95.542 hectáreas). Un total de 40.562 hectáreas está dentro del proceso de saneamiento sin que esté establecido con claridad quienes son beneficiarios o demandantes. En medio de esta lucha legal, solamente 1.809 hectáreas han sido saneadas como tierras fiscales, cifra que no equivale ni al 2 por ciento de BOLIBRAS.

Las tierras de BOLIBRAS se encuentran al este de la 'zona de expansión' agroindustrial de Santa Cruz. En el mercado informal estas tierras tienen un precio que oscila entre mil y dos mil dólares americanos por hectárea, dependiendo por supuesto de varios factores, entre ellos el grado de probabilidad de titulación. Tomando el precio más conservador, se estima que las tierras de BOLIBRAS tienen un valor de mercado de más de 95 millones de dólares americanos. En última instancia, este es el valor económico que está en juego y se erige cual una gran muralla infranqueable para que estas tierras de BOLIBRAS no pasen al dominio del Estado mediante el saneamiento y menos a manos de los pobres rurales sin tierra o con poca tierra.

De esta manera, las tierras de BOLIBRAS, que en su origen eran tierras fiscales densamente forestadas, pasaron a manos privadas.

Mapa 7. Apropiación paulatina de las tierras de BOLIBRAS (1987-2010)



Mapa 8.
BOLIBRAS: áreas tituladas
(1996-2014)

