

## **MÓDULO N° 2: TRAS EL MITO DE LA LEGALIDAD AGRARIA**

### **LA SITUACIÓN DEL SANEAMIENTO EN LAS CINCO ZONAS DE ESTUDIO**

*“Ha habido un gran desencanto que es muy peligroso porque se ha ido en contra de las leyes y de las normas de inmovilización y porque se sigue progresando como queriendo consolidar cosas injustamente. Hay una reacción bastante serena por parte de los pueblos indígenas y hay alguna esperanza en las conciliaciones (...) Todo lo que pasa en grande en el país pasa en pequeño aquí; preocupa mucho el no saber cómo ir y que esto pueda explotar como está explotando en el país. Es algo que me preocupa como persona y como parte de la Iglesia”.*

Enrique Jordá, ex párroco de San Ignacio de Moxos, Beni

#### A. EL DENOMINADOR COMÚN: EL RETRASO

- La salud del proceso agrario se puede medir tomándole el pulso al saneamiento<sup>17</sup>; es decir, auscultando las constantes vitales del proceso de regularización del derecho propietario. Un proceso que consiste, básicamente, en definir de quién es la tierra. Algo que podría parecer simple técnicamente –es decir, sobre los planos– pero que una vez en el terreno se vuelve una “caja de Pandora”. Hasta tal punto que, en las cinco zonas de estudio, la situación del saneamiento se puede describir con un conjunto de adjetivos *descalificativos*: lento, irregular, arbitrario, incierto, taimado, frustrante... La lista podría ser tan larga como inútil si no se considera que el problema no es únicamente legal, técnico, procedimental y normativo; el problema auténtico es que el saneamiento ha “revelado” tensiones históricas colosales, irresueltas; fallas tectónicas en la composición social, pensamientos raciales sedimentados bajo la posesión de la tierra... En definitiva, el problema del saneamiento es, también, todo lo que lo rodea.

#### B. EL CUADRO DE SITUACIÓN EN DATOS

- En las cinco zonas de estudio se han practicado las tres modalidades de saneamiento previstas por ley: Saneamiento de Tierras Comunitarias de Origen (SAN TCO)<sup>18</sup>; Saneamiento Simple (SAN SIM)<sup>19</sup> y Saneamiento Integrado al Catastro (CAT SAN)<sup>20</sup>. A continuación se describe, de manera sintética, el estado de situación de cada una de las modalidades de saneamiento en aquellos municipios en los que se las está aplicando.

---

<sup>17</sup> La ley INRA define al saneamiento como “el procedimiento técnico jurídico transitorio destinado a regularizar y perfeccionar el derecho de (la) propiedad agraria y se ejecuta de oficio o a pedido de parte”.

<sup>18</sup> La ley INRA define al saneamiento en Tierras Comunitarias de Origen como aquel que “se ejecuta de oficio o a pedido de parte, en las áreas comprendidas en las tierras comunitarias de origen”.

<sup>19</sup> La ley INRA define al saneamiento simple como “la modalidad que se ejecuta a solicitud de parte, en áreas no catastrales o de oficio cuando se detecte conflicto de derechos en propiedades agrarias, parques nacionales, reservas fiscales, reservas de la biodiversidad y otras áreas clasificadas por norma legal”.

<sup>20</sup> La ley INRA define al saneamiento integrado al catastro legal como aquel que “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”.

## B1. SITUACIÓN DEL SANEAMIENTO DE TIERRAS COMUNITARIAS DE ORIGEN (SAN TCO)

- Cuatro de los cinco municipios estudiados registran alguna demanda de TCO. Cuatro Cañadas es el único municipio estudiado que no presenta ninguna demanda de TCO.
- En las cuatro zonas de estudio mencionadas se registraron 7 demandas de TCO: 3 en Moxos, 2 en Huacareta, 1 en San Ignacio de Velasco y 1 en Yacuiba.

### 1. SAN IGNACIO DE MOXOS (provincia Moxos, Beni)

- Moxos fue una zona pionera en el planteamiento de demandas territoriales indígenas. Como producto de la Marcha por el Territorio y la Dignidad de 1990, el Estado reconoció y tituló provisionalmente (en 1997) –con sujeción a un proceso posterior de saneamiento– dos territorios indígenas moxeños: el Territorio Indígena Multiétnico (TIM) y el Territorio Indígena Parque Nacional Isiboro Sécore (TIPNIS). Posteriormente, en agosto de 1999, se tramitó la demanda del Territorio Indígena Mojeño Ignaciano (TIMI). De tal manera que en Moxos se registraron tres demandas de TCO.
- Actualmente las tres TCO demandadas se encuentran en proceso de saneamiento: el TIM y el TIMI en la etapa de “Evaluación Técnica Jurídica” y el TIMI con uno de sus polígonos<sup>21</sup> de saneamiento todavía en la etapa de “pericias de campo”.
- La situación de las tres TCO se puede sintetizar de la siguiente manera:

#### Territorio Indígena Multiétnico (TCO TIM):

- Inicialmente, la demanda planteó el reconocimiento de 419 mil hectáreas; posteriormente, la superficie de aprovechamiento determinada durante el saneamiento fue de 354 mil hectáreas (el 85 por ciento de lo demandado).
- La superficie de los denominados “terceros”<sup>22</sup> tiene especial importancia en este proceso de saneamiento puesto que ocupa 92.482 hectáreas, es decir, casi una cuarta parte de la superficie demandada (25 por ciento).
- El carácter extremadamente conflictivo del proceso de saneamiento se expresa con gravedad, físicamente incluso, en la colocación de 86 mojones rojos que señalan desacuerdos de límites con terceros.

#### Territorio Indígena Parque Nacional Isiboro Sécore (TCO TIPNIS):

- Inicialmente, la demanda planteada solicitaba el reconocimiento de una superficie de 1.236.296 hectáreas a favor de 47 comunidades dentro de la TCO. Para fines de saneamiento el TIPNIS se dividió en cinco polígonos que actualmente se encuentran en distintas fases del proceso de saneamiento.
- En enero de 2004, las “pericias de campo” tenían un avance aproximado de un 65.2 por ciento; lo que representa una superficie de 806.300 hectáreas mensurada.
- A pesar de que el saneamiento se inició en 1999 en uno de los polígonos priorizados, todavía no existe certeza de cuándo concluirá la fase de “pericias de campo” y menos aún todo el proceso de saneamiento.
- Una característica importante para comprender la situación de este territorio es que fue creado de manera sobrepuesta al Parque Nacional Isiboro Sécore por lo que, una vez titulado, significará una complejidad adicional pero también una oportunidad para su futura gestión.

---

<sup>21</sup> Unidades de saneamiento en las que se divide una zona para facilitar el avance del proceso.

<sup>22</sup> Poseedores de predios privados dentro de las áreas de saneamiento de las TCO que disputan el derecho propietario.

#### Territorio Indígena Mojeño Ignaciano (TCO TIMI)

- Este territorio fue demandado en agosto de 1999 sobre una superficie de 98.388 hectáreas; el saneamiento se inició en 2000 y actualmente el proceso se encuentra en la fase de “Evaluación Técnica Jurídica”.
- Tras la mensura, la superficie de aprovechamiento determinada a favor de la TCO es de 46.773 hectáreas, es decir, el 47.5 por ciento de lo demandado inicialmente.
- Una característica particular de este territorio es que se trata de un conjunto de comunidades contiguas que están aglutinadas en torno a la Subcentral de Cabildos Indígenales de San Ignacio de Moxos y que disponen –la mayoría– de títulos comunales sobre sus tierras. De tal modo que, en realidad, casi la totalidad de la demanda implica una conversión de titulación de “proindiviso”<sup>23</sup> a Tierra Comunitaria de Origen. Esta conversión conlleva la renuncia expresa de todos los beneficiarios de los títulos en “proindiviso” a la propiedad familiar reconocida por esta modalidad de titulación.
- La experiencia de saneamiento de este territorio también está siendo altamente conflictiva, prueba de ello son los 59 mojones rojos que advierten del desacuerdo en la definición de límites con terceros colindantes.
- En este territorio la superficie ocupada por los “terceros” (39.296 hectáreas) representa un 43 por ciento de la extensión demandada por los indígenas.

## **2. SAN IGNACIO DE VELASCO (provincia Velasco, Santa Cruz)**

- En San Ignacio de Velasco existe una única demanda de TCO (Bajo Paraguá) planteada después de la promulgación de la ley INRA, en 1998. La titulación del territorio es una reivindicación de cinco comunidades indígenas que, organizativamente, constituyen la Central Indígena del Bajo Paraguá (CIPABA) afiliada a la Organización Indígena Chiquitana (OICH).
- La superficie demandada fue de 384.518 hectáreas; el saneamiento se inició en 2001 y determinó una superficie susceptible de titulación de 260 mil hectáreas (un 67 por ciento de lo solicitado).
- El territorio solicitado tiene conflictos de superposición con las concesiones forestales Tarumá y Paraguá.
- Tras acusar al INRA de realizar una serie de maniobras técnicas para reducir la superficie del territorio, la organización indígena se negó a aceptar la “Evaluación Técnico Jurídica” y a participar en la siguiente fase del proceso de saneamiento denominada “Exposición Pública de Resultados”.

## **3. HUACARETA (provincia Hernando Siles, Chuquisaca)**

- En este municipio se registraron dos demandas de territorios indígenas. La situación del saneamiento de estas TCO se puede sintetizar recurriendo a algunos datos:

#### Territorio Avatiri Huacareta (TCO Avatiri Huacareta)

---

<sup>23</sup> La titulación “proindiviso” está relacionada con una de las formas de propiedad agraria reconocidas por la Reforma Agraria de 1953: la propiedad de comunidad indígena. Según Hernáiz y Pacheco (*La ley INRA en el espejo de la historia*, Fundación TIERRA, 2000: p104): “De acuerdo con el DL de Reforma Agraria de 1953 la propiedad de la comunidad indígena se reconocía como tal por las leyes en vigencia a favor de determinados grupos sociales indígenas. Las propiedades poseídas en lo proindiviso se consideraron a los efectos de la Ley de Reforma Agraria con los siguientes criterios: a) las comunidades indígenas era propietarias privadas de las tierras que poseían en conjunto; b) las asignaciones familiares hechas en las Revisitas o reconocidas por la costumbre dentro de cada comunidad, constituían la propiedad privada familiar...”.

- La demanda fue planteada en septiembre de 1996 sobre una superficie de 76 mil hectáreas; un mes después fue reformulada (la solicitud se redujo a 16.135 hectáreas) y en octubre de 1997 la superficie demandada fue declarada área inmovilizada.
- Las “pericias de campo” (primera fase del saneamiento) se iniciaron en 2001 y concluyeron un año después.
- El resultado de la etapa de “Evaluación Técnica Jurídica” fue la reducción de la superficie de aprovechamiento en un 80 por ciento con lo que la extensión consolidada resultante fue de 3.216 hectáreas que finalmente fueron tituladas.
- Los resultados del saneamiento son todavía más complicados si se considera que el potencial productivo de este territorio es muy reducido a causa de lo accidentado del terreno (serranías y quebradas) y que dentro de la TCO viven 220 familias.

#### Territorio Avatiri Ingre (TCO Avatiri Ingre)

- Esta demanda fue planteada inicialmente, en septiembre de 1996, sobre una superficie de 389.595 hectáreas; posteriormente la solicitud se redujo a 13.850 hectáreas y a fines de 1997 la zona fue declarada como área inmovilizada con fines de saneamiento.
- Tras concluir la etapa de “Evaluación Técnica Jurídica”, la superficie consolidada y titulada fue de tan sólo 20 hectáreas, es decir, un 0.2 por ciento de la superficie solicitada.
- Como producto de esta drástica reducción, posteriormente se formuló un replanteo de la demanda que podría dar lugar a un incremento de la superficie.

#### **4. YACUIBA (provincia Gran Chaco, Tarija)**

- En este municipio la organización guaraní planteó una demanda de territorio indígena denominado Guaraní Yacuiba (TCO Guaraní Yacuiba) sobre una superficie de 353.225 hectáreas
- Inicialmente esta demanda fue apoyada por sectores vinculados a la propiedad de las haciendas con la pretensión de generar mayor enfrentamiento entre los sectores indígenas y los campesinos del Movimiento Sin Tierra (MST).
- En 2004, la demanda logró una resolución de conversión de la modalidad de Saneamiento Simple a la modalidad de Saneamiento de Tierras Comunitarias de Origen.
- A raíz de esta situación, los grupos de poder locales iniciaron una campaña en contra de la TCO, afirmando que si prosperaba el proceso toda la zona de Yacuiba se convertiría en un territorio indígena y que se anularían las figuras del alcalde y el subprefecto porque quien ejercería la autoridad sería un capitán guaraní.
- Esta situación provocó la movilización de campesinos y otros sectores que desembocó en una marcha que consiguió frenar el proceso y anular la resolución de conversión de Saneamiento Simple a Saneamiento de Tierras Comunitarias de Origen. Por lo tanto, la superficie señalada corresponde ahora a la modalidad de Saneamiento Simple.

#### **B2. SITUACIÓN DEL SANEAMIENTO SIMPLE (SAN SIM)**

- Esta modalidad de saneamiento se ha aplicado en las tierras de propiedad comunal; un tipo de propiedad habitual entre los pueblos indígenas y también entre las comunidades campesinas.
- El proceso de saneamiento simple se ha aplicado en tres de las cinco zonas estudiadas: San Ignacio de Moxos, San Ignacio de Velasco y Yacuiba.

## 1. SAN IGNACIO DE MOXOS (provincia Moxos, Beni)

- Moxos fue una zona pionera en cuanto a la aplicación del saneamiento simple.
- En Moxos, el saneamiento simple se ha desarrollado en 23 comunidades indígenas: 11 ya cuentan con título ejecutorial y 12 están todavía en proceso –en las etapas de “Evaluación Técnico Jurídica”, “Exposición Pública” o “Conciliación”– aunque en situación de estancamiento.
- Según la organización indígena, se han registrado siete comunidades que han quedado excluidas del proceso de saneamiento.
- La superficie total en proceso de saneamiento bajo esta modalidad es, en conjunto, de 25.509 hectáreas.
- En términos globales, aunque el saneamiento todavía se halla en proceso, el porcentaje de consolidación bajo esta modalidad de saneamiento es de alrededor de un 58 por ciento de lo demandado inicialmente.

Cuadro 4  
**Comunidades de Moxos bajo la modalidad de Saneamiento Simple**

Zona	Nº	Comunidad	Demandado (has)	Titulado o mensurado	%	Estado
San Francisco	1	San Miguelito	2.709,9594	3.648,5050	135	Título ejecutorial
	2	Monte Cristo	891,0000	2.199,1266	247	Título ejecutorial
	3	San Lucas	6.510,0000	3.743,1375	57	Título ejecutorial
	4	Navidad	566,0000	553,4287	98	Título ejecutorial
San Lorenzo <sup>24</sup>	1	San Pablo	1.024,2759	832,6970	81	Título ejecutorial
	2	San Luis	1.975,6157	1.942,8353	98	Título ejecutorial
	3	Monte Cruz	597,0102	519,4312	87	Título ejecutorial
	4	Monte Mae	710,4174	669,4020	94	Título ejecutorial
	5	San Ignacio	2.503,7075	1.443,3956	58	Eval. Técnica jurídica
	6	Carmen de Sita	124,5141	124,5141	100	Eval. Técnica jurídica
Mamoré	1	Fortuna	1.927,0636	1.713,0188	89	Título ejecutorial
	2	El Boibo	682,2772	680,7079	100	Título ejecutorial
	3	Villa el Carmen	4.631,2369	s/d		Eval. técnica jurídica
	2	San Mateo	3.260,5069	s/d		Eval. técnica jurídica
TIMI		Carmen de Monte Gra	183,8487	341,6578	185	Exposición pública
		Flores Coloradas	109,7050	109,7050	100	Exposición Pública
		Chanekere	1.567,3000	1.668,4505	106	Conciliación
		Florida	109,7050	130,3001	118	Conciliación
Isiboro	1	Dos Lagunas	2.084,5218	1.876,0859	90	Título Ejecutorial
	2	Tacuara	7.036,4272	1.008,0484	14	Eval. Técnica jurídica
	3	Villa El Carmen Rem	1.897,7171	2.305,5021	121	Eval. Técnica jurídica
	4	27 de Mayo	1.744,7961	s/d		Conciliación
	5	Loma Victoria	1.325,3355	s/d		Eval. técnica jurídica
<b>TOTAL</b>			<b>44.172,9400</b>	<b>25.509,9500</b>	<b>58</b>	

Fuente: Elaboración propia en base a los datos de las carpetas de saneamiento.

<sup>24</sup> Existe una demanda planteada por la Central de Pueblos Indígenas del Beni (CPIB), con asesoramiento de la Pastoral Indígena, el 24 de julio del año 2001, para conversión de tierra comunal a TCO, cuya área está compuesta por las comunidades San Pablo y San Luis. Una de las inquietudes de este emprendimiento es la de consolidar un yomomal impenetrable (sitio tradicional de caza y pesca de ambas comunidades) que, pese a haber sido demandado en la solicitud de saneamiento, no fue mensurado por el INRA, de modo que quedó como área fiscal con una extensión aproximada de mil has.

## **2. SAN IGNACIO DE VELASCO (provincia Velasco, Santa Cruz)**

- En este municipio el SAN SIM es la modalidad de saneamiento más extendida debido a que los pueblos indígenas de la zona decidieron, en conjunto, definir el tipo de propiedad agraria de sus tierras como *tierras comunales*.
- El 25 de octubre de 2001, la dirección nacional del INRA, conjuntamente con la dirección departamental de Beni, suscribieron un convenio con la Asociación de Grupos Mancomunados de Trabajo (MINGA) para encarar el saneamiento de oficio de las 118 comunidades del municipio, además de las 18 comunidades del municipio de San Rafael. Uno de los compromisos del convenio consistía en el pago de 25 centavos de dólar por hectáreas saneada por parte de los beneficiarios<sup>25</sup>.
- El entusiasmo inicial entre la organización indígena por la ejecución del proceso de saneamiento se vio frustrado por la resistencia de una parte del sector ganadero. Al cabo de dos años de haberse iniciado el proceso, en 2003, sólo se logró concluir la etapa de “Pericias de campo” en 32 de las 118 comunidades indígenas sobre una superficie de 75 mil hectáreas<sup>26</sup>. Dos años después, en octubre de 2005 el avance es mínimo puesto que, de acuerdo al número de predios, la situación es la siguiente:
  - El 13 por ciento de los predios fueron titulados.
  - El 20 por ciento de los predios están todavía en la etapa de “Evaluación Técnica y Jurídica”.
  - El 59 por ciento de los predios se encuentran en la etapa de “Pericias de campo”.
  - El 8 por ciento de los predios todavía no ingresaron en la etapa de “Pericias de campo”.

## **3. YACUIBA (provincia Gran Chaco, Tarija)**

- La modalidad de SAN SIM también se ha aplicado en el cantón Caiza del municipio de Yacuiba.
- La resolución determinativa de saneamiento fue aprobada el 21 de septiembre de 2000; la resolución instructoria se emitió el 4 de octubre de ese mismo año y al día siguiente se inició la campaña pública.
- La etapa de “pericias de campo” comenzó en febrero de 2001 y se prolongó durante más de un año debido a una serie de nuevos apersonamientos y observaciones realizadas por los campesinos sin tierra.
- Posteriormente, la “Evaluación Técnica Jurídica” se inició en junio de 2001 y la “Exposición Pública de resultados” se realizó en junio de 2002.
- Por último, la “Resolución final de saneamiento” fue emitida el 15 de octubre de 2002 para algunos predios. Sin embargo, la declaratoria de área saneada todavía no se emitió.
- Según un informe del Movimiento Sin Tierra (MST), de octubre de 2005, los predios (o núcleos de campesinos sin tierra) con resolución de titulación en el cantón Caiza del municipio de Yacuiba son cuatro y representan una superficie de 3.300 hectáreas saneadas bajo la modalidad de saneamiento simple.
- Es necesario señalar que las 353.225 hectáreas que correspondían a la demanda de la TCO Guaraní Yacuiba pasaron a la modalidad de saneamiento simple después de que se anulara su conversión a TCO.

---

<sup>25</sup> Álvarez, Nataniel (2003) *Provincia Velasco. El derecho a la tierra en la Chiquitania*. p30.

<sup>26</sup> *Ibid.*, 30.

### B3. SITUACIÓN DEL SANEAMIENTO INTEGRADO AL CATASTRO (CAT SAN)

- Esta tercera y última modalidad de saneamiento se ha desarrollado en dos de los cinco municipios estudiados: Cuatro Cañadas y Huacareta.

#### 1. CUATRO CAÑADAS (provincia Ñuflo de Chávez, Santa Cruz)

- En 1997 el INRA declaró a la zona de Cuatro Cañadas –área de intensa colonización que entonces no era todavía un municipio– como área piloto para el saneamiento de oficio de acuerdo a la modalidad de CAT SAN.
- La determinación de definir a Cuatro Cañadas como área piloto para la aplicación del CAT SAN tuvo que ver con dos criterios: probar la efectividad de este tipo de saneamiento como mecanismo de regularización del derecho propietario y lograr soluciones a la problemática de la tierra en una zona fuertemente conflictiva.
- En 2005, tras ocho años de haberse iniciado este proyecto piloto, el proceso de saneamiento en Cuatro Cañadas aún no ha concluido por una serie de factores combinados entre los que sobresalen las irregularidades y deficiencias cometidas por INYPSA, la empresa encargada del proceso de saneamiento.
- Las características y los resultados preliminares del proceso de saneamiento en Cuatro Cañadas son los que se anotan a continuación:
  - El saneamiento se llevó a cabo sobre una superficie de 307.842 hectáreas (el 64 por ciento de la superficie total del municipio) en la que se identificaron 297 predios.
  - Hasta ahora, únicamente el 4 por ciento de los predios (correspondiente al 3.8 por ciento de la superficie en proceso de saneamiento) ha sido titulado.
  - Sin embargo, los expedientes del 69 por ciento de los predios (que corresponde al 63.3 por ciento de la superficie en proceso de saneamiento) ya fueron remitidos a las oficinas del INRA nacional en La Paz para que se realice el trámite del título.
  - Por otra parte, el 10 por ciento de los predios saneados (que corresponde al 4.6 por ciento de la superficie en proceso de saneamiento) dispone de expedientes listos para ser remitidos al INRA nacional.
  - Por último, el 16.8 por ciento de los predios (que corresponde al 28 por ciento de la superficie en proceso de saneamiento) se encuentra aún en alguna de las etapas del saneamiento o, por otra parte, sus expedientes pueden adolecer de alguna incoherencia.

#### 2. HUACARETA (provincia Hernando Siles, Chuquisaca)

- Según datos del INRA correspondientes a octubre de 2005 la superficie titulada en la modalidad de CAT SAN es de 40.449 hectáreas equivalente al 14 por ciento de la superficie total titulada en el municipio de Huacareta.

### C. ANÁLISIS COMPARATIVO:

- De las tres modalidades de saneamiento existentes, la que está presente en un mayor número de municipios (en cuatro de los cinco estudiados) es la modalidad de Saneamiento de Tierras Comunitarias de Origen (SAN TCO); en segundo lugar se ubica el Saneamiento Simple (SAN SIM) –presente en tres de los cinco municipios– y por último, el Saneamiento Integrado al Catastro (CAT SAN) desarrollado en dos de los cinco municipios (ver Cuadro 5).

- En tres de los cinco municipios estudiados (Moxos, Velasco y Yacuiba) se desarrolla el mismo esquema de saneamiento (combinando las variantes SAN SIM y SAN TCO); en Huacareta se aplican las modalidades de TCO y CAT SAN y, por último, la zona de Cuatro Cañadas tiene la particularidad de ser el único municipio en el que se gestiona una única modalidad de saneamiento (CAT SAN).

Cuadro 5

**Modalidades de saneamiento de tierras aplicadas en cada municipio**

Municipios	Modalidades de saneamiento		
	SAN SIM	SAN TCO	CAT SAN
San Ignacio de Moxos	X	X	
San Ignacio de Velasco	X	X	
Cuatro Cañadas			X
Huacareta		X	X
Yacuiba	X	X	

Fuente: Elaboración propia

- En los cinco municipios estudiados, la superficie total en proceso de saneamiento es de alrededor de 2.9 millones de hectáreas (hay que considerar que el 41 por ciento de esta superficie –1.200.000 hectáreas– corresponde a la Territorio Indígena Parque Nacional Isiboro Sécore (TIPNIS). Como es obvio, según la superficie, la modalidad más importante es la de Saneamiento de Tierras Comunitarias puesto que las siete demandas registradas bajo esta modalidad en cuatro de los cinco municipios estudiados suman 1.9<sup>27</sup> millones de hectáreas; en segundo lugar se sitúa el Saneamiento Integrado al Catastro con más de 557 mil hectáreas y, finalmente, el Saneamiento Simple con alrededor de 453 mil hectáreas.
- El municipio que registra una mayor superficie en proceso de saneamiento es San Ignacio de Moxos con 1.65 millones de hectáreas; luego Yacuiba con alrededor de 350 mil hectáreas; después San Ignacio de Velasco con 335 mil; Cuatro Cañadas con 307 mil y, por último, Huacareta con unas 250 mil hectáreas.
- Aunque las cifras no son del todo exactas, se puede proyectar una estimación del avance de cada modalidad de saneamiento en el conjunto de los municipios estudiados para tratar de establecer las tendencias y el cuadro general de situación:
  - En conjunto, la superficie titulada –unas 85.000 mil hectáreas– en las tres modalidades de saneamiento, representa alrededor de un 3 por ciento respecto a la superficie total en proceso de saneamiento (2.9 millones de hectáreas). De tal manera que, el avance del proceso, según la titulación, es globalmente de tan sólo un tres por ciento (ver Cuadros 6 y 7).
  - Por modalidad, el Saneamiento Integrado al Catastro rural (CAT SAN) es el que muestra mayor superficie titulada (52.729 hectáreas), por delante del Saneamiento Simple (SAN SIM) con 29.114 hectáreas y el Saneamiento de Tierras Comunitarias de Origen (SAN TCO) con 3.326 hectáreas.
  - Se puede realizar también una valoración del avance del saneamiento según la evolución del proceso en sus distintas etapas. Por ejemplo, el saneamiento

<sup>27</sup> Aunque se menciona como una de las siete demandas de TCO no se sumó la superficie de la TCO Guaraní Yacuiba (352 mil hectáreas) puesto que por conflictos entre indígenas y campesinos el trámite volvió a la modalidad original: SAN SIM.



catastral se ejecuta en los municipios de Cuatro Cañadas y Huacareta. En Cuatro Cañadas, donde la superficie es de alrededor de 300 mil hectáreas, se registra un avance de un 67 por ciento respecto a la superficie total si se toma en cuenta la superficie de los predios titulados (4 por ciento) y la superficie de aquellos que están en trámite de titulación (63 por ciento).

- En segundo lugar, el saneamiento simple muestra un avance cercano al 50 por ciento en Moxos (con 11 de las 23 comunidades tituladas) y una situación de retraso preocupante en Velasco donde tan sólo se conflujo la etapa de “pericias de campo” en 32 de las 118 comunidades indígenas. Según datos de octubre de 2005, el 60 por ciento de los predios todavía se encuentra en la etapa de “pericias de campo”.
- Por último, el saneamiento de tierras comunitarias es el que, de manera general, presenta menor desarrollo, a pesar de que esta modalidad ha contado con apoyo financiero y técnico de la cooperación internacional y de muchas ONG.

Cuadro 6

**Superficies en proceso de saneamiento según modalidad y municipio  
(Expresado en hectáreas)**

	<b>SAN TCO</b>	<b>SAN SIM</b>	<b>CAT SAN</b>
San Ignacio de Moxos	1.637.069	25.509	
San Ignacio de Velasco	260.000	75.000	
Cuatro Cañadas			307.842
Huacareta	3.236		250.000*
Yacuiba		353.225	
<b>TOTALES PARCIALES</b>	<b>1.900.305</b>	<b>453.734</b>	<b>557.842</b>
<b>TOTAL GENERAL</b>	<b>2.911.881</b>		

Fuente: Elaboración propia en base a información de las investigaciones de la Fundación TIERRA y a actualizaciones posteriores.

\* Se trata de una superficie estimada

- Aunque las tres modalidades de saneamiento presentan severos retrasos, entorpecimientos, obstáculos y conflictos en los municipios en los que se llevan a cabo, cabe destacar que el Saneamiento de Territorios Comunitarios de Origen es, por distintos motivos, el más lento, complejo y conflictivo de todo el proceso agrario (ver Cuadro 7):
  - Después de ocho años, sólo dos (Avatiri Huacareta y Avatiri Ingre) de las siete TCO demandadas en los cinco municipios han sido tituladas; una titulación, sin embargo, que generó nuevos entuertos y mayor conflicto entre la población guaraní de Huacareta puesto que los recortes acabaron por convertir a estas dos demandas –que en conjunto suman 3.336 hectáreas– en una parodia de lo que pretendieron ser y, por extensión, de las aspiraciones guaraníes en el proceso agrario en Chuquisaca.
  - De las cinco TCO restantes, dos –el Territorio Indígena Multiétnico (TIM) y el Territorio Indígena Mojeño Ignaciano (TIMI)– se encuentran en la etapa de “Evaluación Técnica Jurídica”; una –el Territorio Indígena Parque Nacional Isiboro Sécure (TIPNIS)– en fase de “pericias de campo”; otra –la TCO Bajo Paraguá– paralizada tras una “Exposición Pública de resultados” que se realizó unilateralmente (sin la participación de las comunidades chiquitanas) y la última –la TCO Yacuiba Guaraní– enfrascada en un atolladero jurídico (pasó de TCO a la modalidad de saneamiento simple).
  - La tensión y la disputa legal con los denominados “terceros” adquiere proporciones sumamente significativas en algunas TCO donde la superficie ocupada por éstos es porcentualmente notable: por ejemplo, en Moxos, el 25

por ciento de la superficie del Territorio Indígena Multiétnico (TIM) y el 43 por ciento del Territorio Indígena Mojeño Ignaciano (TIMI) están ocupados o en disputa con “terceros”.

Cuadro 7  
**Superficies tituladas según modalidad y municipio**  
**(Expresado en hectáreas)**

	<b>SAN TCO</b>	<b>SAN SIM</b>	<b>CAT SAN</b>
San Ignacio de Moxos	En proceso	18.314	
San Ignacio de Velasco	En proceso	7.500	
Cuatro Cañadas			12.280
Huacareta	3.326		40.449
Yacuiba	Anulada	3.300	
<b>TOTALES PARCIALES</b>	<b>3.326</b>	<b>29.114</b>	<b>52.729</b>
<b>TOTAL GENERAL</b>	<b>85.169</b>		

Fuente: Elaboración propia en base a información de las investigaciones de la Fundación TIERRA y a actualizaciones posteriores.

- En los municipios estudiados las Tierras Comunitarias de Origen y las tierras comunales son los tipos de propiedad con ocupación efectiva más drásticamente afectados en cuanto a la superficie reducida como efecto de la aplicación del proceso de saneamiento y tal y como se proyectan las fases finales de este proceso pareciera que la situación no va a modificarse significativamente.

#### D. APUNTES PARA EL DEBATE AGRARIO

- Tras nueve años de ejecución del nuevo proceso agrario, el saneamiento ha mostrado una naturaleza dual: técnicamente está relacionado con la teoría moderna de la liberalización del mercado de tierras –puesto que aspira a conferir seguridad jurídica– mientras que, en la realidad agraria, su efecto ha sido el de destapar una superposición histórica de momentos y situaciones agrarias sumamente complejas que desbordan cualquier proyección legal. En este sentido, el objetivo primordial de ley INRA –“garantizar el derecho propietario sobre la tierra” (algo que el Estado boliviano no ha podido hacer a lo largo de su historia)– se ha convertido en una quimera que adquiere una multiplicidad de sentidos según las perspectiva de cada sector.
- Las enormes dificultades en el avance de la nueva etapa de la reforma agraria iniciada en 1996 han conducido a equiparar, confusamente, al saneamiento con “todo” el proceso agrario. Sin embargo, el saneamiento no es “todo” el proceso agrario y no tiene sentido “en sí mismo”; es decir, no tiene sentido si no se lo vincula con el resto de los engranajes y principios de la política agraria establecida en la ley INRA: sanear para conferir legalidad, sanear para revertir tierras al Estado, sanear para redistribuir, sanear para buscar equidad.
- Es necesario encontrar nuevos sentidos al saneamiento explorando, en perspectiva histórica, las distintas miradas que, desde abajo, señalan múltiples formas de conceptualizar el derecho propietario. En un país en el que conviven temporalidades históricas tan diversas la legalidad tiene distintas acepciones. Es evidente que para la empresa privada la seguridad jurídica significa garantía a sus inversiones, posibilidades de acceso a créditos, hipotecas y en definitiva, dinamismo económico. Sin embargo, ¿qué connotaciones, acepciones, lecturas puede tener la legalidad en el mundo de lo rural e indígena? Con seguridad que

existe una multiplicidad de matices dentro del mismo universo indígena: por ejemplo, para los pueblos indígenas en riesgo de extinguirse es probable que el derecho propietario signifique muy poco; mientras que para otros pueblos – como los mojeños, chiquitanos, guaraníes o ayoreos– el derecho propietario puede tener connotaciones vinculadas con el desarrollo, la posibilidad de frenar los avasallamientos y el acceso y explotación de los recursos naturales. Por último, para los pueblos indígenas demográficamente mayoritarios –los quechuas y aymaras– es probable que el sentido de reconocimiento legal sobre la tierra se asuma desde un ángulo de administración política y territorialidad. Esta misma diversidad de comprensiones del hecho propietario agrario se reproduce en otros ámbitos campesinos: por ejemplo, para los “sin tierra” la legalidad en la propiedad de la tierra tiene seguramente connotaciones básicas productivas, de subsistencia elemental; del derecho a trabajar la tierra para comer.

- Toda la atención generada por el proceso agrario se ha concentrado, casi exclusivamente, en el saneamiento. Sin embargo, el saneamiento no constituye, por sí sólo una política agraria; es tan sólo un procedimiento para clarificar el derecho propietario. El saneamiento adquiere sentido cuando se lo asocia a otros eslabones del proceso agrario que, por lo general, son olvidados por el Estado: la recuperación de tierras fiscales y el desarrollo de un régimen de distribución de tierras basado en la equidad, como condición elemental para el desarrollo rural.
- Si con la dilatación indefinida del saneamiento el proceso agrario iniciado en 1996 naufragara, se estaría perpetuando una lógica de penalización a las comunidades indígenas y campesinas; algo así como un suplicio histórico agrarista; basado –como en el caso del Territorio Indígena Moxeño Ignaciano (TIMI) integrado por comunidades que ya disponían de titulación “proindiviso”– en la persecución imposible de la legalidad agraria.
- Es fundamental advertir cómo, en el transcurso del proceso agrario iniciado en 1996, los sectores indígenas, campesinos, colonizadores y “sin tierra” han ido modificando paulatinamente su posición inicial (de recelo, desconfianza y hasta descalificación de la ley INRA) para convertirse, en la actualidad, en los principales demandantes e impulsores del saneamiento de la tierra.
- La lentitud del saneamiento era y es una preocupación esencial de las comunidades indígenas y campesinas; sin embargo, durante los últimos años, esta preocupación se ha subordinado a otra de mayor envergadura: la rectitud en los procedimientos y las etapas del saneamiento.
- Independientemente de la modalidad de saneamiento empleada, en las tierras bajas prevalece un sentimiento de frustración ante los escasos resultados de la regularización del derecho propietario.
- La mayoría de las titulaciones de tierras han sido realizadas en función de la actual necesidad de tierra. Al no haber tomado en cuenta la proyección demográfica –salvo en algunas TCO– resulta casi una evidencia predecir que, por la misma presión demográfica, por los procesos migratorios de Occidente hacia Oriente y ante la ausencia de planificación agraria, la presión por el acceso a la tierra seguirá creciendo durante los próximos años.