

# **LA TIERRA COMO FUENTE DE PODER**

**Económico, Político y Cultural**



**CARLOS G. ROMERO BONIFAZ**

**LA TIERRA COMO  
FUENTE DE PODER**  
**Económico, Político y Cultural**

Carlos Gustavo Romero Bonifaz

Santa Cruz de la Sierra-Bolivia  
2008

**LA TIERRA COMO FUENTE DE PODER**  
Económico, Político y Cultural

@ Derechos reservados del autor

Prohibida su reproducción total o parcial por cualquier medio.

Depósito legal: 8-1-1966-08

ISBN: 978-99954-0-447-5

**Corrección de texto:** Magaly Espinoza Cuéllar

**Diseño de cubierta:** José Velasco de la Barra

**Diagramación:** Walter Pérez Céspedes (wapece)

**Esta investigación y publicación  
cuenta con el Apoyo de:**  
IGWIA e ISBOL.

Los contenidos son de responsabilidad  
exclusiva del autor y no comprometen  
la posición oficial de las instituciones de apoyo.

IGWIA Grupo Internacional de  
Trabajo sobre asuntos indígenas  
Copenhague, Dinamarca.  
Teléfono (+45)35270500, Fax (+45)35 270507  
E-mail: [iwgia@org](mailto:iwgia@org) - [www.iwgia.org](http://www.iwgia.org)

ISBOL Instituto de Investigaciones Sociales de Bolivia  
Calle Manuel Jesús Parada 3185  
E-mail: [isbol.institutodeinvestigaciones@yahoo.es](mailto:isbol.institutodeinvestigaciones@yahoo.es)

1ra. edición 2008  
1500 ejemplares  
Impreso en Imprenta Sirena

## *DEDICATORIA*

*A mis compañeras y compañeros de ISBOL  
por su fortaleza y lealtad, sobre todo en  
momentos de adversidad.*



## ÍNDICE

<b>Presentación.....</b>	<b>15</b>
<b>Prólogo.....</b>	<b>17</b>
<b>Introducción .....</b>	<b>23</b>

### **CAPÍTULO PRIMERO**

#### **LA ESTRUCTURA AGRARIA Y SUS TRANSFORMACIONES .....27**

1. Planteamiento.....	29
2. Estructura agraria.....	29
3. Estructura de tenencia de tierras.....	31
4. La cuestión agraria.....	31
5. La reforma agraria .....	32
6. Relaciones de dominación en el ámbito rural.....	33
7. La estructura agraria en el antiguo régimen .....	35
7.1. Señorío dominical.....	36
7.2. Señorío jurisdiccional.....	37
8. Extracción del excedente campesino .....	38
9. La vía capitalista de transformación de la estructura agraria .....	39
9.1. Transformaciones en el sistema de propiedad .....	40
9.2. Transformaciones en el sistema de producción.....	41
10. Tipos históricos de reforma agraria.....	42

### **CAPÍTULO SEGUNDO**

#### **TRAYECTORIA DE LA CUESTIÓN AGRARIA EN BOLIVIA .....43**

1. Pre-colonia .....	45
1.1. Sociedad kolla .....	45
1.2. Imperio incaico .....	46
1.3. Los pueblos del oriente.....	48
2. La colonia .....	49

2.1. Régimen feudal e ideología católica.....	49
2.2. El sistema de propiedad de la tierra.....	51
2.3. La conquista del Oriente .....	52
2.4. El sistema económico colonial.....	55
3. La República: Primer momento hasta la guerra federal.....	57
3.1. Política agraria bolivariana .....	59
3.2. Sucre es la víctima de la reacción latifundista.....	62
3.3. El código civil crucial carece de eficacia en materia agraria.....	64
3.4. La enfiteusis .....	65
3.5. Subasta de tierras indígenas en un régimen tiránico.....	66
3.6. Ex - vinculación de comunidades y revisitas de tierras originarias .....	68
4. La guerra civil de 1898-99 inaugura la época del liberalismo .....	70
4.1. El liberalismo profundiza la estructura feudal de la propiedad agraria y el régimen de trabajo servidumbre.....	70
4.2. El Memorandum de la Sociedad de Estudios Geográficos de Santa Cruz.....	74
4.3. Política de tierras baldías.....	75
4.4. La goma como factor de acumulación originaria de capital y fuente del poder económico y político en el oriente .....	78
4.5. La Casa Suárez .....	83
4.6. La crisis de la goma .....	87
5. La post – guerra del Chaco y las luchas indígenas por afectar la estructura agraria.....	90

### **CAPÍTULO TERCERO**

#### **REFORMA AGRARIA DE 1953 .....**

1. Antecedentes.....	95
2. El Decreto Ley 03464 de 2 de agosto de 1953.....	97
2.1. Bases teóricas de la reforma agraria.....	97
2.2. Derecho originario de la nación sobre la tierra .....	99

2.3. Objetivos de la reforma agraria .....	101
2.4. Tipos de propiedad agraria.....	103
2.5. Superficies máximas según clase de propiedad .....	108
2.6. Procedimientos de distribución y redistribución de tierras.....	110
2.7. Caracterización del latifundio en la ley de reforma agraria de 1953.....	111
2.8. Régimen de trabajo campesino.....	112
3. Distribución de tierras durante la ejecución de la reforma agraria .....	112
3.1. Tierras dotadas entre 1953 y 1992.....	113
3.2. Distribución de tierras durante la ejecución de la reforma agraria por periodos quinquenales .....	116
3.3. Tierras distribuidas por beneficiarios según departamentos.....	117
3.4. Tierras distribuidas por beneficiarios según clase de propiedad .....	118
3.5. Dobles dotaciones distribuidas irregularmente durante la ejecución de la reforma agraria .....	119
3.6. Tierras distribuidas por el ex Instituto Nacional de Colonización .....	123
3.7. Evolución de la colonización de tierras fiscales del país.....	124
3.8. Colonización nacional y extranjera en Santa Cruz.....	125
4. Infraestructura, créditos y tecnología en la reforma agraria de 1953 .....	127
4.1. El Plan Bohan .....	128
4.2. Infraestructura caminera .....	129
4.3. Créditos agropecuarios .....	130
4.4. Complejos agroindustriales .....	132
4.5. Tecnología e investigación .....	133
4.6. Intervención estatal para la comercialización .....	134
5. Producción y productividad .....	134
5.1. Producción campesina y auges cíclicos empresariales .....	134
5.2. Los cultivos de soya .....	137
5.3. Evolución de cultivos según productos.....	143
6. Producción pecuaria .....	147
7. Demanda y abastecimiento alimentario en el mercado interno.....	149

## **CAPÍTULO CUARTO**

### **UN NUEVO PROCESO AGRARIO:**

#### **LEY INRA Y RECONDUCCIÓN COMUNITARIA**

#### **DE LA REFORMA AGRARIA.....153**

1. La cuestión agraria en América Latina y el Caribe .....	155
2. El movimiento campesino y los pueblos indígenas trazan sus hitos.....	157
2.1. El proyecto de Ley Agraria Fundamental.....	157
2.2. Ante-proyecto de la Ley Indígena.....	166
3. Corrientes de liberalización de la tierra y la agricultura .....	168
3.1. La política de reforma agraria asistida por el mercado.....	168
3.2. Política de liberalización de la agricultura en Latinoamérica.....	174
4. Intervención de las entidades operadoras de la reforma agraria en Bolivia. ....	177
5. Un nuevo proceso agrario .....	178
5.1. Ante- Proyectos de Ley precedentes a la Ley INRA .....	178
5.2. Ley del Servicio Nacional de Reforma Agraria INRA y Ley de Reconducción Comunitaria de la Reforma Agraria .....	183
5.3. Marco institucional .....	195
5.4. Propiedad agraria y distribución de tierras.....	204
6. Normas legales referentes al proceso agrario emitidas desde el 18 de octubre de 1996.....	208
6.1. Estado de situación del proceso de saneamiento de la propiedad agraria.....	224
6.2. Resultados generales del proceso de saneamiento de la propiedad agraria .....	225
6.3. Tierras fiscales identificadas .....	229

## CAPÍTULO QUINTO

### MEDIDAS DE TRASFORMACIÓN DE LA ESTRUCTURA

#### AGRARIA PROYECTADAS EN LA NUEVA

#### CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO .....233

1. Contexto .....	235
2. Principales tendencias de la sistematización de propuestas recibidas por la Comisión de Recursos Naturales Renovables, Tierra-Territorio y Medio Ambiente de la Asamblea Constituyente.....	241
3. Diagnósticos preliminares de las principales fuerzas políticas e informes de mayoría y minoría de la Comisión de Recursos Naturales Renovables, Tierra-Territorio y Medio Ambiente de la Asamblea Constituyente .....	247
3.1. Visión de la problemática de tierra/territorio del Movimiento al Socialismo MAS. ....	247
3.2. Visión de la problemática de tierra/territorio de Poder Democrático Social PODEMOS.....	253
3.3. Informes de mayoría y minoría emergentes de la Comisión de Recursos Naturales Renovables, Tierra-Territorio y Medio Ambiente de la Asamblea Constituyente .....	257
4. Los principales contenidos y transformaciones de la nueva Constitución Política del Estado en materia de tierra/territorio, recursos naturales y medio ambiente .....	259
4.1. Disposiciones generales del Título II Medio Ambiente, Recursos Naturales y Tierra- Territorio.....	259
4.2. Recursos Naturales.....	261
4.3. Tierra-Territorio.....	280
5. Proyecto de Estatuto autonómico de Santa Cruz vs. Constitución Política del Estado.....	290

<b>CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES</b> .....	295
<b>ANEXOS 1:</b> Demandas de TCOs Tierras Altas y Tierras Bajas.....	303
<b>ANEXOS 2:</b> Mapa de saneamiento de TCOs .....	311
<b>ANEXOS 3:</b> Mapa de saneamiento de la propiedad agraria.....	315
<b>BIBLIOGRAFÍA:</b> .....	319

## ÍNDICE DE CUADROS Y GRÁFICOS

<b>Cuadro N° 1:</b> Adjudicaciones y concesiones de tierras fiscales hasta 1917 .....	77
<b>Cuadro N° 2:</b> Pertenencias de la Casa Suárez Hnos. en 1917.....	86
<b>Cuadro N° 3:</b> Haciendas Elsner y Hnos.....	89
<b>Cuadro N° 4:</b> Distribución de tierras en 1950 .....	96
<b>Cuadro N° 5:</b> Superficie máxima según clase de propiedad agrícola.....	109
<b>Cuadro N° 6:</b> Tierras distribuidas en Bolivia entre 1953 y 1992 .....	114
<b>Cuadro N° 7:</b> Superficie distribuida por beneficiario, según periodos quinquenales (1953-1993) .....	117
<b>Cuadro N° 8:</b> Superficie distribuida por beneficiario, según departamento (1953-1993) .....	118
<b>Cuadro N° 9:</b> Superficie distribuida por beneficiario, según clase de propiedad (1953-1993) .....	119
<b>Cuadro N° 10:</b> Personas que tienen más de una dotación .....	120
<b>Cuadro N° 11:</b> Algunos predios con grandes extensiones, dotadas en las tierras bajas.....	121
<b>Cuadro N° 12:</b> Tierras adjudicadas para colonización por departamentos.....	124
<b>Cuadro N° 13:</b> Evolución del proceso de colonización .....	125
<b>Cuadro N° 14:</b> Colonización nacional y extranjera hacia Santa Cruz.....	126
<b>Cuadro N° 15:</b> Créditos otorgados por el BAB (1950-1983/ en millones de pesos) .....	130
<b>Cuadro N° 16:</b> Contracción de la producción de algodón .....	137
<b>Cuadro N° 17:</b> Principales productores mundiales de soya .....	138

<b>Cuadro N° 18:</b> Evolución de soya de verano .....	139
<b>Cuadro N° 19:</b> Evolución de soya de invierno .....	140
<b>Cuadro N° 20:</b> Superficie cultivada de soya, según tipo de productor (2005).....	141
<b>Cuadro N° 21:</b> Superficie cultivada según productos .....	144
<b>Cuadro N° 22:</b> Superficie cultivada y producción agrícola (en miles de hectáreas y miles de toneladas) .....	146
<b>Cuadro N° 23:</b> Aproximación a la producción de alimentos para el consumo interno por los sectores campesino y empresarial/semiempresarial .....	152
<b>Cuadro N° 24:</b> Tierra, agricultura y pobreza en América Latina y el Caribe.....	155
<b>Cuadro N° 25:</b> Comparación de contenidos de los anteproyectos de Ley INTI e INKA.....	180
<b>Cuadro N° 26:</b> Situación general del proceso de saneamiento de la propiedad agraria en Bolivia (1996 – 2007) .....	225
<b>Cuadro N° 27:</b> Superficie total y superficie objeto de saneamiento.....	226
<b>Cuadro N° 28:</b> Situación general del proceso de saneamiento por tipo de propiedad agraria en Bolivia (1996 – 2007).....	227
<b>Cuadro N° 29:</b> Tierras identificadas 1996-2007.....	230
<b>Cuadro N° 30:</b> Situación de las tierras fiscales en proceso de distribución 1996 – 2006. ....	231
<b>Cuadro N° 31:</b> Las dos realidades.....	253
<b>Cuadro N° 32:</b> Comparación entre las visiones del MAS y de PODEMOS sobre tierra y recursos naturales.....	257
<b>Cuadro N° 33:</b> Comparación de los informes de mayoría y minoría de la Comisión de tierra y territorio de la Asamblea Constituyente .....	258
<b>Cuadro N° 34:</b> Cuencas y Subcuencas Hidrográficas.....	264
<b>Cuadro N° 35:</b> Provincias Fisiográficas, Grandes Paisajes y Paisajes.....	266
<b>Cuadro N° 36:</b> Especies de plantas nativas .....	267
<b>Cuadro N° 37:</b> Especies de vertebrados.....	268

<b>Cuadro N° 38:</b> Áreas Protegidas Nacionales.....	270
<b>Cuadro N° 39:</b> Superficies otorgadas por la Superintendencia Forestal según clase de derecho forestal y tipo de persona (ha) 1997-2006 .....	274
<b>Cuadro N° 40:</b> Concesiones forestales, TCOs, ASL y aprovechamiento forestal en propiedades privadas .....	277
<b>Cuadro N° 41:</b> Volúmen y valor de las exportaciones de castaña y maderas 2004-2006.....	278
<b>Cuadro N° 42:</b> Recaudaciones efectivas del Régimen Forestal por la Superintendencia Forestal a precios corrientes (Bs.) 1997-2006 .....	280
<b>Cuadro N° 43:</b> Categorías de uso del suelo y superficies .....	285
<b>Cuadro N° 44:</b> Comparación del Proyecto de nueva Constitución Política del Estado y la propuesta de Estatuto autonómico del Comté Cívico y la Prefectura de Santa Cruz en materia de tierra y territorio .....	292

## GRÁFICOS

<b>Gráfico 1:</b> Dominio originario del recurso tierra.....	242
<b>Gráfico 2:</b> Administración de la tierra (administración, redistribución, asentamiento y catastro).....	243
<b>Gráfico 3:</b> Obligaciones que genera el derecho propietario.....	244
<b>Gráfico 4:</b> Modalidades de pérdida del derecho propietario.....	244
<b>Gráfico 5:</b> Dominio de los recursos naturales .....	245
<b>Gráfico 6:</b> Competencias.....	246
<b>Gráfico 7:</b> Modalidad de uso y aprovechamiento de los recursos naturales .....	246

## Presentación

La interpretación de la realidad social de los países con tradición indígena, está intrínsecamente vinculada a la lectura de su problemática agraria, tal como nos advierten algunos autores como José Carlos Mariátegui en Perú y René Zavaleta Mercado en Bolivia.

La investigación “*La tierra como fuente de poder*” de Carlos Romero, está asociada al proceso de transformaciones estructurales que se suscitan en Bolivia, bajo el protagonismo de sus pueblos indígenas, convertidos ahora en un verdadero sujeto de poder político.

El texto tiene como punto de partida la interpretación de la cuestión agraria como una estructura de poder económico, político y cultural. En este marco, explica su trayectoria histórica, fundada en relaciones sociales de dominación, caracterizadas por los permanentes intentos de liquidación de las comunidades indígenas a través de su subsunción a la hacienda, como núcleo de control político, explotación económica y aprisionamiento cultural.

Según el autor, la reforma agraria boliviana de 1953, una de las más profundas del continente americano, dada su impulsión “desde abajo”, legó el principio del trabajo como fundamento de los derechos sobre la tierra, sin embargo, fragmentó excesivamente las tierras indígenas en la región andina y subandina, preservando estructuras concentradas de poder en el oriente.

Asimismo la investigación relievra la actual política agraria, por proyectar importantes transformaciones en la estructura de tenen-

cia de tierras, los sistemas de relación laboral y los paradigmas de producción y productividad; constituyéndose en uno de los pilares centrales de la democratización del Estado por la que pugnan los sectores tradicionalmente excluidos; y sus perspectiva en el marco del proceso constituyente que alienta profundas esperanzas y nuevas utopías.

En el horizonte de la estrategia de difusión de IWGIA presentamos esta investigación, esperando contribuir al análisis y debate de la cuestión agraria boliviana.

Alejandro Parellada  
Coordinador del Programa para  
América Latina de IWGIA  
Copenhague, agosto de 2008

## Prólogo

***La tierra como fuente de poder: económico, político y cultural***”, de Carlos Romero, es un aporte clave en el momento en que se publica, como puede verse siguiendo la extensa, serena y bien documentada revisión histórica que hace el autor, por la que se prueba que el proceso inacabado de la reforma agraria (tenencia y propiedad de la tierra), subyace en el fondo y esencia de nuestros conflictos más intensos y decisivos porque, en sus palabras, ” el control de la tierra no sólo engendra relaciones de poder económico, sino aquellas de orden político y cultural, generando con el monopolio de este recurso, políticas de exclusión”.

El autor, citando a Silvia Rivera, señala que las políticas coloniales y republicanas aplicadas con relación a la cuestión agraria y a la problemática indígena, predominantemente se han dirigido a concretar tres ámbitos de dominación de la población indígena expresados, en el monopolio de la tierra, el monopolio comercial y el monopolio del control del poder político. En estos tres factores encontramos la base intrínseca de dominación estructural sobre los indígenas.

En su recorrido histórico de interpretación de la cuestión agraria, Romero hace notar que la Constitución de 1938 proyecta el Estado – Nación que se concretó con la Revolución Nacional de 1952. Por primera vez, en la norma fundamental, se reconoce a las comunidades indígenas, aunque carentes aún de medidas que atiendan sus demandas históricas estructurales. El gobierno de Villarroel constituyó un hito importante al disponer la abolición de las relaciones servidumbrales. Sin embargo, la reacción de los terratenientes fue

violenta, simbolizándose en el colgamiento del Presidente Villarroel y de sus principales colaboradores. De todos modos, la rebelión indígena se mantuvo y profundizó.

La reforma agraria de 1953 fue ecléctica, tal como subraya el autor, respaldándose en Arturo Urquidi, que fue uno de los principales sustentadores técnicos de su formulación. Sus contenidos mixtos se recogieron de las más importantes reformas clásicas reconocidas hasta entonces en el ámbito mundial. En ese sentido, tuvo un carácter redistributivo de tierras en la región andina y subandina, sin haberse propuesto abolir en ningún caso la propiedad privada, por el contrario, reconocía a la misma en todas sus modalidades, inclusive bajo la forma de derechos de comunidades indígenas.

La Ley de reforma agraria de 2 de agosto del 53, no sólo se dirigía a modificar el sistema de propiedad de la tierra, sino que también apuntaba a eliminar la servidumbre, liberando a centenares de miles de familias indígenas y materializando la tarea histórica proyectada por Villarroel. Romero cita los artículos 144 y 145 del instrumento legal, que abolen el sistema de colonato y de todas las formas de prestación de servicios personales gratuitos o compensatorios y disponen el trabajo asalariado, que debe ser obligatoriamente instituido en los contratos laborales agrarios, individuales o colectivos.

Las tareas pendientes de la reforma agraria están presentes en la problemática rural no sólo de nuestro país, sino también en toda la región. El investigador afirma que, en América Latina y el Caribe, se estima la existencia del 38% de la población rural en condición de pobreza, señalando el injusto reparto de tierras como una de sus principales causas. A su vez, entre los factores que han determinado la inequitativa estructura de tenencia de tierras, sobresale la herencia feudal colonial, los intentos de uniformización cultural y las políticas de individualización de las tierras colectivas indígenas.

El trabajo insiste metódicamente en una interpretación integral de la cuestión agraria, que supone considerar factores económicos, sociales, ecológicos y culturales. De donde se desprende la relación directa entre la problemática agraria y la vigencia de los derechos humanos. Es así que el inequitativo acceso a la tierra transgrede derechos económicos y sociales, tales como el trabajo, participación en la riqueza social, alimentación y otros. Adicionalmente, afecta también a la ecología y a la sostenibilidad de los recursos naturales; de donde se explican los fenómenos contemporáneos de la desertización, desbosques y desaparición de cultivos tradicionales.

De esta relación entre la cuestión agraria y los derechos humanos deriva el principal criterio para la identificación del latifundio; concretado en el incumplimiento de una función económica-social. La existencia del latifundio está marcada por el acaparamiento de tierras en pocas manos con fines especulativos, sustentado en las utilidades generadas por las inversiones públicas que son producto del trabajo colectivo. Siendo el trabajo la fuente para adquirir y conservar el derecho propietario sobre la tierra, el incumplimiento de esta condición da lugar a la reversión y consiguiente redistribución.

El concepto de función económica social, de acuerdo a lo establecido en la Ley INRA, implica el aprovechamiento sostenible de la tierra en actividades productivas o de conservación y protección. Sus alcances, como resalta Carlos Romero, se enmarcan en la concepción contemporánea de uso integral del suelo, combinando actividades derivadas de su capacidad de uso mayor. Tiene como finalidad priorizar el interés social o colectivo y armonizarlo con el de su propietario. El autor señala que la construcción conceptual y jurídica de la FES, expresa el tránsito del Estado liberal de derecho al Estado social de derecho, citando a Zeledón, sostiene que les permite “cobrar vida a los derechos económicos y sociales”.

El acceso a la tierra contribuye, de modo significativo al bienestar de la población rural, especialmente de aquella que se encuentra en condición de pobreza, puesto que le permite expandir su capacidad productiva y su economía. En Bolivia, apunta el autor, las desigualdades sociales presentan una enorme brecha, en el área rural, las diferencias en cuanto a cantidad y calidad de tierras disponibles, sumadas a las diferencias en cuanto a niveles de productividad, constituyen los factores que generan esta diferenciación social. Citando una investigación de Wilson Jiménez y Susana Lizárraga, sostiene que el promedio de ingresos rurales per cápita es menor a 25 dólares por persona al mes en muchos hogares rurales.

En nuestro país, las condiciones de vida y trabajo son aún muy adversas en el área rural, donde el 90% de la población se encuentra en condiciones de pobreza, en tanto que el 60% en situación de pobreza extrema. La inequitativa estructura de tenencia de tierras, sumada a las políticas de libre importación de productos agrícolas, afectaron drásticamente a la economía indígena/campesina.

Esta situación de proceso inacabado de la reforma agraria se constituía en una de las tantas tareas pendientes que tiene el estado boliviano para con quienes somos parte de esta nación y una de las tarea más importante de la Asamblea Constituyente, escenario del que debió emerger acuerdos fundamentales. Sin embargo, el magno evento no arribó a consensos plenos por la conversión de temas procedimentales en estrategia política y la subalternización de temas de fondo a consignas políticas.

Frente al Proyecto de Constitución Política del Estado, los actores cívicos y políticos, elaboran propuestas de Estatutos Autonómicos Departamentales, entre cuyos contenidos, en los casos de

Santa Cruz y Beni, particular relevancia tiene la problemática de tierra, que pretende ser apropiada como competencia exclusiva de los gobiernos departamentales.

Por otra parte, el fundamento para adquirir y conservar derechos sobre la tierra, de acuerdo a la reforma agraria del 53, consistía en el trabajo ligado a los predios rurales. En la actualidad este principio se asimila al cumplimiento de la función económica social como condición para el ejercicio del derecho propietario empresarial sobre la tierra. Esta noción ha sido recogida por la legislación agraria boliviana y recogida en el proyecto de nueva Constitución Política del Estado, siendo éste otro de los motivos de mayor controversia.

A modo de conclusión, coincido con el autor, en sentido de que las mayores controversias en el debate constituyente y autonómico giran alrededor de la cuestión agraria, dados los intereses estratégicos en disputa, por ser la tierra y el territorio el fundamento del poder económico, político y cultural, especialmente en las tierras bajas del país. Es, al mismo tiempo, uno de los factores de mayor amenaza a la gobernabilidad democrática y a la estabilidad del país, por lo que requiere de medidas urgentes y equilibradas para que deje de ser una verdadera y temible bomba de tiempo.

**Ana María Ruíz Antelo**

**Vicepresidenta de la Comisión de Recursos Naturales Renovables,  
Tierra-Territorio y Medio Ambiente de la Asamblea Constituyente.**



## Introducción

“La tierra como fuente de poder económico, político y cultural” es una investigación que analiza la problemática agraria en el marco de las relaciones sociales que configuran estructuras de poder económico, político y cultural. Para el análisis se utilizan los componentes de una estructura agraria, es decir, el sistema de propiedad, el sistema de trabajo y el sistema de producción. Los tres elementos articulados integran una estructura agraria, dependiendo de su carácter, estos conformarán relaciones sociales de explotación o de colaboración. Si la estructura agraria se caracteriza por la concentración de la tierra, proyectará relaciones económicas de explotación, un sistema político de exclusión e instituciones culturales de opresión.

El capítulo primero del presente trabajo aborda la complejidad de la problemática agraria y se desarrollan las categorías conceptuales esenciales para comprender los alcances de la cuestión agraria, los elementos de una estructura agraria, los contenidos y modelos de transformación agraria (reforma agraria) y otros aspectos inherentes.

En el capítulo segundo se aplica nuestra hipótesis de trabajo y las variables, al análisis de la problemática agraria en distintos momentos de nuestra historia colonial y republicana. Para tal efecto hacemos una periodización que comprende la etapa pre-colonial, la colonia, desde la fundación de la república hasta la guerra federal de 1898-99, desde la implementación del liberalismo hasta la revolución nacional de 1952.

En el capítulo tercero se realiza un análisis pormenorizado de los antecedentes, bases doctrinales, contenidos normativos y resultados prácticos de la reforma agraria del 2 de agosto de 1953. Se evalúan sus resultados a partir de la estructura de tenencia de tierras por beneficiarios, por departamentos y por periodos de tiempo. Se analiza también el sistema de relaciones laborales y los niveles de producción y productividad alcanzados, contrastados además, con las necesidades alimentarias de la población, considerando los principales sectores y subsectores agropecuarios.

En el capítulo cuarto se presenta información y análisis del actual proceso agrario boliviano. Se parte de una contextualización de la cuestión agraria en diferentes países de la región. Se desarrollan los proyectos de leyes agraria fundamental y de los pueblos indígenas, como hitos de las luchas indígenas y campesinas que reivindican y proyectan su territorialidad. Se exponen también los contenidos de las corrientes de la liberalización de la agricultura y de implementación del modelo de reforma agraria de mercado, como antecedentes de la actual legislación agraria.

Por otra parte, se incluye una síntesis de los ante-proyectos de leyes INTI e INKA que preceden a la Ley INRA y a la Ley de Reconducción Comunitaria de la Reforma Agraria, cuyos principales contenidos se desarrollan en este capítulo. La información y análisis de los resultados alcanzados con la ejecución del proceso de saneamiento de la propiedad agraria constituye el tópico central de esta parte.

En el capítulo quinto se contextualiza el actual proceso constituyente que vive el país, como marco que permite interpretar los alcances del proceso agrario, la sistematización de tendencias propositivas y de informes de mayoría y minoría que alimentaron el debate constituyente en la Comisión de Recursos Naturales Renovables, Tierra-Territorio y Medio Ambiente. Se exponen tam-

bién los artículos constitucionales proyectados, acompañados de información y sustentos técnicos que los respaldan.

La problemática de tierra y territorio tiene especial importancia en nuestro país dado que la mayoría de su población emerge del área rural y en torno a la misma se constituye un entramado complejo de relaciones económicas, políticas y culturales. Más aún, si consideramos que los principales procesos sociales suscitados en Bolivia, en los últimos años, giran en torno a transformaciones de la territorialidad.



**CAPÍTULO PRIMERO**

**LA ESTRUCTURA AGRARIA Y SUS  
TRANSFORMACIONES**



# LA ESTRUCTURA AGRARIA Y SUS TRANSFORMACIONES

## 1. Planteamiento

Sobre la problemática de la tierra, contemporáneamente se contraponen dos visiones nítidamente diferenciadas; la liberal que la concibe simplemente como un factor de producción y un medio de obtención de ganancias y, la indígena, que la considera en interrelación con el conjunto de recursos naturales, como parte de una totalidad integral con la que se debe guardar una relación de equilibrio dado que concentra los factores de reproducción material y espiritual de un pueblo.

Independientemente de las preferencias por una u otra visión acerca de la tierra, es indiscutible que en torno suyo se articulan un conjunto de relaciones sociales de carácter económico, político, jurídico y cultural. Este entramado de relaciones configura la denominada estructura agraria.

## 2. Estructura agraria

De manera general, estructura significa distribución, orden y concierto de las partes de una cosa, del cuerpo o de una obra; la estructura agraria está constituida por las partes o factores que conforman o intervienen en la actividad agraria. Estos factores son de tres categorías: humanos, materiales y culturales.

Los factores humanos están representados por los distintos agentes que intervienen en la actividad agraria: propietarios, poseedores,

empresarios, terratenientes, campesinos, indígenas, trabajadores agrícolas, técnicos y otros. Los factores materiales están constituidos por los elementos naturales intervinientes: tierra, agua, maquinaria, herramientas, animales, clima, vientos, etc. Los factores culturales, finalmente, son las relaciones sociales emergentes de la actividad agraria, derivados de la correlación de los dos factores anteriores. Se refiere a los aspectos jurídicos, económicos, políticos, religiosos, etc.

Alan Bojanic define la estructura agraria como el arreglo de las fuerzas productivas y las relaciones sociales de producción en el agro. Esto implica considerar a los agentes de la producción, los medios de producción, la tierra, el medio ambiente, la tecnología, la división social y técnica del trabajo, y el tipo de relaciones entre los agentes de la producción (en CEDLA, 1988 : 11). De ahí que para tener una interpretación integral de la cuestión agraria se deben considerar los factores materiales o económicos, ambientales, jurídicos, políticos y culturales.

Las fuerzas productivas están compuestas por la fuerza laboral humana y la tecnología aplicada en el proceso de producción agropecuaria, en tanto que las relaciones sociales constituyen la organización de la actividad agropecuaria la que, a su vez, depende del vínculo que guardan los agentes de la producción con relación a los medios de producción o activos productivos.

Entre los factores de la estructura agraria debe existir equilibrio, sin embargo, siguiendo a Maldonado éste depende del carácter de las relaciones de producción las que, a su vez, responden a la forma de propiedad de los medios de producción, en este caso, principalmente del factor tierra. (1974:34).

De ahí que el mismo autor concluye en que las distintas formas de propiedad o tenencia de tierra representan también diferentes

estructuras. Podríamos añadir que, la forma de propiedad sobre la tierra configurará el carácter de las relaciones sociales en el agro y que las estructuras de poder económico, político y cultural tendrán como fuente esta relación entre los agentes productivos y la tierra.

### **3. Estructura de tenencia de tierras**

Si partimos del razonamiento de que el principal factor o activo productivo de la actividad agropecuaria es la tierra, reafirmaremos la conclusión de que la forma de su apropiación determina el carácter de las relaciones sociales de producción entre los agentes productivos, pudiendo ser éstas de explotación o de colaboración. En otras palabras, las relaciones sociales de poder en el agro están determinadas por la forma de propiedad de la tierra.

Desde el punto de vista técnico, la distribución de la tierra parte de una clasificación basada en el tipo de actividad agraria predominante en el predio, la función asignada al mismo y sus variantes según las distintas regiones de un país. Es así que tenemos propiedades agrícolas o pecuarias con superficies diferenciadas según el tipo de propiedad (pequeña, mediana, empresarial, etc.) y según las zonas geográficas en las que se encuentren dichos predios (costa, amazonía, valles, etc.).

Por las razones antes expuestas, considerando los factores sociales y técnicos inherentes a la estructura de tenencia de tierras, concluiremos que representa el principal factor de la cuestión agraria.

### **4. La cuestión agraria**

Constituye el conjunto de problemas que se presentan en el ámbito rural en una época determinada. El problema socio-económico, la organización, producción y distribución de la actividad agropecua-

ria hacen parte de la cuestión agraria (Maldonado, op cit: 274). Estos problemas se expresan en mala organización de la producción, aprovechamiento antieconómico y no sostenible de los recursos naturales, injusta distribución de la riqueza, deficiente tecnología, brechas entre el campo y la ciudad y otros.

La manera de resolver los problemas y las deficiencias agrorurales, las metas y objetivos que se persiguen constituyen la **política agraria** (Ibid: 215). Se la puede definir como las medidas gubernamentales dirigidas a resolver los problemas de la cuestión agraria. Estos problemas pueden tener dos tipos de connotaciones; aquellos de naturaleza administrativa y los de carácter estructural.

Los primeros tienen que ver con los aspectos meramente organizativos de la administración pública y los segundos se refieren a las deficiencias que se producen en el ámbito de la estructura agraria. Las acciones previstas en una política agraria se concretan en disposiciones legales que en su conjunto constituyen la **legislación agraria**.

## 5. La reforma agraria

Las medidas adoptadas para transformar una estructura agraria se denominan reforma agraria. La finalidad de la misma es modificar una estructura agraria arcaica o inadecuada y sustituirla por otra que responda a los principios de la justicia y la equidad social. Para alcanzar una adecuada estructura agraria debe existir un equilibrio entre sus factores formativos.

Recordemos que en la estructura agraria concurren todos los factores que hacen a la actividad agraria. Tenemos entre éstos a los productores, trabajadores agrícolas, terratenientes, instituciones, bienes, servicios y obras. La organización de estos factores

responde a una política agraria y su relación jurídica se concreta en la legislación agraria.

Ahora bien, de todos estos factores, **¿cuál es el factor ordenador de las relaciones sociales en el mundo rural?**. Antes señalamos que la base de la estructura agraria son las relaciones de producción y que el carácter de las mismas está determinado por la sub estructura de tenencia de tierras.

Dependiendo de la equitativa o desigual distribución de la tierra, estaremos frente a la configuración de una estructura agraria equilibrada o desproporcionada. A su vez, la estructura de tenencia de tierras será determinante para definir el carácter de las relaciones sociales en el ámbito rural. Si la distribución de tierras es inequitativa se conformará un sistema de relaciones sociales de dominación traducido en la imposición de un régimen de explotación económica, exclusión política y opresión cultural.

Según José Carlos Mariátegui, el régimen de la propiedad de la tierra determina el régimen económico y administrativo de un país (1986;36). El problema agrario determina el carácter de las instituciones económicas, políticas y administrativas.

## **6. Relaciones de dominación en el ámbito rural**

La explotación económica consiste en la obtención de ganancias generadas con el trabajo ajeno, sus expresiones se concretan en dos modalidades específicas. Por un lado, de explotación directa a través de la imposición de regímenes laborales inequitativos como ser servidumbre, salarios injustos que suelen acompañarse con la imposición de rentas adicionales en dinero o en especie.

La otra modalidad de explotación es indirecta, opera por la vía del intercambio desigual en el mercado a través de la subsunción del trabajo por el capital; pequeños productores concurren al mercado ofertando sus productos a precios más bajos ante la imposibilidad de competir con los empresarios más fuertes.

En la base de este sistema de explotación económica directa e indirecta se encuentra la concentración de los factores de la producción en poder de unos cuantos, especialmente en el control de la tierra. La concentración de tierras expulsa del aparato productivo agrario a un conjunto de personas que para sobrevivir, se ven frecuentemente obligadas a prestar sus servicios laborales en condiciones restrictivas a sus derechos y dignidad. A su vez, el control de la tierra por unos cuantos permite monopolizar la producción transfiriendo el excedente generado por los pequeños productores a través de relaciones de intercambio desigual en el mercado.

El control de la tierra, sin embargo, no sólo engendra relaciones de poder económico, sino también aquellas de orden político y cultural. Esto se apreciará con más detalle cuando analicemos el carácter de la estructura agraria en el antiguo régimen y su transición a la vía capitalista.

En el ámbito político, el monopolio en el acceso a la tierra genera relaciones políticas de exclusión. En efecto, los detentadores del control de tierras, generalmente traducen su poder económico en poder político mediante el control de los órganos del poder público y su funcionalización al diseño de políticas y estrategias públicas que sean inherentes a sus intereses. Al mismo tiempo, excluyen del aparato público a quienes no acceden a la tierra, aún más, pueden controlar los comportamientos políticos de una población activando los mecanismos del poder político.

A nivel cultural, el control de la tierra, proyecta un sistema de opresión cultural hacia los actores excluidos del acceso a la tierra. Este poder cultural se traduce en la imposición de instituciones que respondan a los patrones culturales de los sectores dominantes, descartando las correspondientes a los sectores excluidos.

José Carlos Mariátegui interpreta la problemática indígena aplicando la teoría del carácter de las relaciones de producción a partir del sistema de propiedad, sosteniendo que todas las tesis que pretenden explicar el problema indígena ignorando o eludiendo su alcance económico-social son sólo estériles ejercicios teóricos, por lo que no es suficiente reivindicar el derecho del indio a la educación, al progreso, al amor y al cielo, sin resolver su derecho a la tierra (Op. cit.:33).

## **7. La estructura agraria en el antiguo régimen**

En Europa durante los siglos XVIII y IX las estructuras agrarias tenían como núcleo articulador a los señoríos feudales. Según Salvador de Moxó, citado por Alejandro Campagne, el señorío era el conjunto de tierras que constituían la propiedad eminente y el área de jurisdicción de un señor (2005:16).

En la definición precedente de señorío se destaca la existencia de dos elementos que lo componían: el solariego y el jurisdiccional. El componente solariego se refiere a la propiedad de la tierra, en tanto que el componente jurisdiccional traduce el poder del señor para mandar a otras personas. Este poder se lo ejercía inclusive a través de potestades normativas y sancionadoras que permitían a los señores moldear las relaciones sociales de acuerdo a sus propios intereses.

Según la interpretación de Campagne, el señorío adquirió dos modalidades: dominical y jurisdiccional. La concurrencia de ambas modalidades configuraba el señorío pleno, es decir, poder sobre la tierra y poder sobre las personas (Op. cit.: 17).

## **7.1. Señorío dominical**

El componente dominical deriva su denominación del vocablo latino “dominus” que significa dueño, hace referencia a la propiedad absoluta sobre las cosas materiales, en este caso, el derecho que permite al titular de la tierra usar, gozar y disponer de un predio rústico sin ninguna restricción.

Desde una perspectiva doctrinal el dominio es un poder soberano y absoluto que pertenece a una persona sobre un bien, de donde se desprende la ilimitación del derecho, con posibilidad de abusar en su ejercicio (Ossorio, 1978: 265).

El elemento dominical se dividía en las reservas señoriales y las tenencias campesinas. Las reservas señoriales eran las propiedades territoriales en las que el propietario mantenía el control del dominio útil (tierras sometidas a explotación) y del dominio directo (titularidad propietaria privada sobre el predio).

Las tenencias campesinas se encontraban sometidas a los censos. Derivaban de una ficción jurídica a través de la cual el dominio señorial se dividió en tres instituciones jurídicas: dominus, locatio y enfiteusis. El dominio era la reserva señorial a la que hicimos referencia antes. La locatio era la sesión temporal del usufructo de la tierra, implicaba el derecho de uso y goce a cambio del pago de un precio determinado, tal como explica Ossorio (Ibid: 438). Es equivalente a la actual institución jurídica del arrendamiento o alquiler.

La enfiteusis, por su parte, era el derecho real en virtud del cual una persona podía usar, disfrutar y disponer de un bien inmueble, generalmente rústico, a perpetuidad o a largo plazo, mediante el pago de un canon al propietario del mismo (Ibid: 285). La enfiteusis era un derecho intermedio entre el dominus y la locatio porque creó la ficción jurídica de la doble propiedad, ya que, implica la cesión perpetua del derecho de usufructo. El enfiteuta accedía al dominio útil, en tanto que el propietario mantenía el dominio directo.

Tal como explica Campagne, la enfiteusis dinamizó transacciones en torno a la tierra, pues el enfiteuta no requería la aprobación del propietario para transferir, hipotecar, arrendar o transmitir en sucesión hereditaria el predio. A esto se sumaba el hecho de que los “manos muertas” (campesinos) no tenían estas potestades, por lo que para incorporarlos a esta dinámica, los señores les otorgaban paulatinamente cartas-franquicias que los habilitaban como sujetos de derechos (Op. cit.: 32).

La enfiteusis y las cartas franquicias fueron minando el régimen feudal, los señores recurrieron entonces a la locatio (arrendamiento) como medio de obtención de renta de la tierra. Sin embargo, la locatio dinamizó aún más los mercados de tierras, profundizando la división entre el detentador del predio y el trabajador directo (Ibid: 23-30).

## **7.2. Señorío jurisdiccional**

En sentido estricto jurisdicción proviene del latín *jurisdictio* que significa “decir el derecho” que no es lo mismo que establecer el derecho (Ossorio, op. cit.: 409). Sin embargo en la aplicación de los señoríos jurisdiccionales tenía ambos alcances. En el medioevo, además del señorío dominical o control latifundista o terrateniente de la tierra, el señor ejercía poder sobre las personas. En esto consistía el

señorío jurisdiccional que expresaba la atomización del poder público entre el poder real y el poder condal.

El Estado había cedido prerrogativas de dominación política a favor de los señores; el rey subrogaba a favor del señor un vínculo de dominación sobre sus súbditos (Campagne, op. cit.:41).

Estas prerrogativas o canonjías le permitían al señor imponer cargas económicas y monopolios, además de ejercer potestad jurisdiccional. Las cargas económicas se traducían en tributos, impuestos de tránsito, tasas de peajes y otras. Los monopolios se referían a la obligatoriedad de utilizar los molinos y hornos del señor, a los que se añadían los monopolios de producción y comercialización.

La administración de justicia o fuero juzgo abarcaba asuntos tanto de materia civil como penal. En materia civil imponía sanciones pecuniarias, generalmente a través de multas. En materia penal los señores estaban facultados para imponer castigos corporales como los azotes y el cepo. Por otra parte, en el caso de colectividades organizadas en el municipio y ayuntamiento, era el titular del señorío el que tenía potestad para designar a las principales autoridades políticas como los alcaldes, alguaciles y regidores.

El fundamento de las relaciones de dominación era el control de la tierra que permitía aplicar cargas económicas para la obtención de rentas con base en el trabajo ajeno (explotación económica), ejercer potestades jurisdiccionales (administración de justicia) y designar a las autoridades locales (poder político).

## **8. Extracción del excedente campesino**

La principal fuente de obtención de renta de la tierra y extracción del excedente campesino, eran las cargas económicas. Existían dife-

rentes modalidades de renta aplicadas a los campesinos; destacan la renta propietaria, la renta eclesiástica, la renta fiscal y la renta usuraria.

La renta propietaria derivaba del sólo hecho de la propiedad privada de la tierra por parte de los nobles, quienes tenían potestad para imponer cargas tributarias en dinero, en especie o en trabajo, porque habían abandonado la explotación directa del predio y por gozar de esta prerrogativa gracias a que controlaban monopólicamente el acceso a la tierra.

La renta eclesiástica, por su parte, eran los diezmos impuestos por la Iglesia para el sostenimiento del culto religioso que cubría las necesidades de subsistencia de los pastores y el socorro de los pobres (obras de beneficencia). Se le denominaba diezmo porque cobraban el 10% de la producción. Se caracterizaba por ser la renta de mayor extracción de excedente campesino ya que era priorizada por los productores, se cobraba en especie y tenía una masiva cobertura de contribuyentes.

La renta fiscal era implementada por el Rey a nombre del Estado, estaba dirigida a cubrir una buena parte de los ingresos fiscales. Excluía de su cobertura a la nobleza, el clero y el patriciado. La renta usurera derivaba de los préstamos que se veían forzados a acudir los campesinos, sobre todo cuando sufrían alguna contingencia familiar o cuando tenían mala cosecha por desastres naturales. La acumulación de deudas por parte de los prestatarios, en muchos casos, les obligaba a pactar el pago de una renta perpetua a favor de los usureros, que generalmente eran comerciantes de las ciudades.

## **9. La vía capitalista de transformación de la estructura agraria**

La transformación de la estructura agraria del antiguo régimen y su transición a la vía capitalista, requería la concurrencia de dos con-

diciones fundamentales: la transformación del sistema de propiedad sobre la tierra y la transformación del sistema de producción.

### **9.1. Transformaciones en el sistema de propiedad**

Con relación al sistema de propiedad los modelos de transformación no fueron uniformes, dependían de la mayor o menor centralización del poder político del Estado. La vía inglesa del desarrollo capitalista se caracterizó por reducir a su mínima expresión al campesinado de subsistencia recurriendo a diferentes mecanismos expropiatorios.

Brenner sostiene que en la transformación de la estructura agraria deberían concurrir dos condiciones: abolición de la servidumbre y la expropiación de los pequeños productores directos (1988: 276).

La servidumbre obstaculizaba la dinamización de los mercados de tierras por lo que fue sistemáticamente eliminada por las cartas-franquicias. Con relación a los principales mecanismos expropiatorios destaca la incorporación de tierras enfiteuticas a dominio señorial y la utilización de las tasas de mutación como instrumento confiscatorio. Las tasas de mutación eran cargas económicas que se cobraban por las transacciones de tierras, incluidas las sucesiones hereditarias.

La simbolización del nuevo sistema de propiedad se concretaba en los cercamientos de predios como resultado de la individualización de la propiedad y de la liquidación de los campos colectivos (de usufructo y de pastoreo). En el antiguo régimen la comunidad rural se desenvolvía en campos abiertos de propiedad colectiva. La comunidad campesina era la unidad agrícola fundamental en el campo europeo pre-industrial.

Las tierras colectivas o aldeas eran explotadas por varias unidades familiares. En Europa occidental esta comunidad campesina tiene, además, un autogobierno local: ayuntamientos abiertos (asambleas) o cerrados (consejos municipales). El usufructo de varias unidades familiares operaba a través del derecho de pastoreo y el usufructo de los bosques. Los campos de pastoreo permitían a los animales obtener su alimento, retribuyendo este beneficio con el abono del terreno para hacerlo más firme (Campagne, op. cit.: 163-164).

En Francia, la transformación del sistema de propiedad no implicó afectar las tierras de las comunidades. La monarquía preservó a las comunidades rurales, no sólo porque debilitaban el poder señorial para reconstruir las esferas de jurisdicción soberana, sino también porque los impuestos directos que se cobraban a las comunidades se convirtieron en una herramienta imprescindible para la reconstitución del poder del Estado central.

## **9.2. Transformaciones en el sistema de producción**

Este otro componente fundamental de la reforma agraria en la vía capitalista se caracterizó por comprender los siguientes elementos:

1. Extensión de la frontera agrícola a través de inversiones que permitan habilitar marismas, pantanos y terrenos poco aptos para los cultivos.
2. Modificación substancial de cultivos; liquidación de barbechos introduciendo cultivos que requirieran menos nitrógeno, implantación de cultivos forrajeros más rendidores que las pasturas permanentes, sustitución de cultivos por aquellos de carácter intensivo y, consiguientemente, de mayor capacidad de rendimiento.
3. Mecanización agrícola a través de la introducción de tractores de rueda y oruga, trilladoras y otras maquinarias agrícolas.

4. Especialización regional en zonas de agricultura y ganadería, según la aptitud natural de los suelos.
5. Constitución de un proletariado rural como fuerza laboral asalariada.

## **10. Tipos históricos de reforma agraria**

Según Arturo Urquidí se pueden distinguir tres tipos clásicos (1990: 171-172):

- a) Tipo zarista; se remonta a 1861, año en que el Zar Alejandro II abole el régimen servidumbre en Rusia convirtiendo a los campesinos en arrendatarios.
- b) Tipo prusiano; los terratenientes o junker acaparan más tierras, despojando de sus posesiones a los campesinos, lo que les permite transformar sus latifundios en enormes empresas capitalistas, gracias a la intensificación de cultivos, mecanización e industrialización de la producción y contratación de mano de obra asalariada.
- c) Tipo americano; como consecuencia de la guerra civil que se produjo en los años 1861 y 1865, el sistema hizo desaparecer los latifundios parcelando las propiedades familiares de los granjeros (predio del farmer). De esta manera el campesino se convierte en agricultor capitalista, aplicando además máquinas y abonos artificiales y destinando su producción al mercado

## **CAPÍTULO SEGUNDO**

### **TRAYECTORIA DE LA CUESTIÓN AGRARIA EN BOLIVIA**



## TRAYECTORIA DE LA CUESTIÓN AGRARIA EN BOLIVIA

Para fines de una mejor comprensión de los alcances de la cuestión agraria en diferentes etapas de nuestra historia, trabajaremos de acuerdo a la siguiente periodización:

- a) Pre-colonia
- b) Colonia
- c) La República: Primer momento hasta la guerra federal
- d) La guerra federal de 1898 – 99 inaugura la época del liberalismo
- e) La post – guerra del Chaco y las luchas indígenas por afectar la estructura agraria
- f) Reforma agraria de 1953
- g) Ley INRA y Reconducción Comunitaria
- h) Proyecto de nueva Constitución Política del Estado

En este capítulo abordaremos las primeras cinco etapas:

### **1. Pre-colonia**

#### **1.1. Sociedad kolla**

Tenía como institución cohesionadora al ayllu, a su vez, la articulación de varios ayllus formaban las llajtas. El ayllu se constituía por vínculos de consanguinidad, asentándose en marcas que representaba el espacio territorial del desenvolvimiento de su cultura. Las marcas eran tierras de usufructo colectivo subdivididas en llajta pacha y marca pacha, explotadas bajo formas de trabajo colectivo

como la chunca, la mita y la minca, con instrumentos de trabajo como el huasu, la chonta y la lampa. La sociedad kolla se encontraba regida bajo la autoridad de los jilakatas y amautas (Bonifaz, 1959: 2).

## **1.2. Imperio incaico**

El imperio de los incas se extendió en los actuales territorios del Perú y Bolivia, una parte del Ecuador y el norte de Argentina y Chile. Se denominó Tahuantinsuyo porque se encontraba dividido en cuatro suyos o regiones: antisuyo, collasuyo, cuntisuyo y chin-chasuyo. Su capital era la ciudad del Cuzco.

El imperio incaico fundó su organización económica-social en las comunidades agrarias que a su vez se estructuraban sobre la base del ayllu colla, aunque ya no era articulado a partir de vínculos de consanguinidad y religiosidad, sino más bien se cohesionaba por factores predominantemente políticos. Según Miguel Bonifaz, la comunidad agraria sirvió de base a la administración, el cobro de tributos (en especie o en trabajo), la función militar, las tareas religiosas y la organización judicial (1953:100).

La sociedad incaica estaba esencialmente vinculada a la tierra. Los incas fueron un pueblo tradicionalmente agrario, como en ningún otro caso aplicaban el principio de que “la vida viene de la tierra” (Mariátegui, op. cit.:37). El territorio se dividía en tierras del sol, del inca y de las comunidades. Las tierras del sol se encontraban alrededor de los templos, su cultivo estaba a cargo de los hatunrunas y la producción se destinaba al sostenimiento del culto del sol, de los sacerdotes, acllas y vestales.

Las tierras del inca se cultivaban para sostener los gastos del Estado atendiendo las necesidades de la nobleza incaica (orejones),

la burocracia imperial, los funcionarios administrativos en general y el ejército. Se reservaba una parte de estos cultivos en enormes depósitos para enfrentar sequías o malas cosechas.

Las tierras de las comunidades eran las que correspondían a la población y se las asignaba en usufructo exclusivo. No podían ser transferidas bajo ningún título, el derecho de usufructo excluía a la libre disposición. Las familias recibían un lote o tupu por cada uno de sus integrantes y un adicional de un tupu por cada hijo varón y medio tupu por cada hija mujer. Los tupus estaban alinderados por cercas de piedra. Sobre la extensión del tupu no existe coincidencia entre los investigadores.

De lo anterior se desprenden algunos elementos; la sociedad incaica era esencialmente tributaria, adquiriendo las cargas impositivas el carácter de aporte en trabajo y en especie. La sociedad estaba dividida en comunidades agrarias integradas por los hatunrunas y un estamento de nobles compuesto por los orejones y sacerdotes.

La distribución de tierras se basaba en la entrega de lotes o unidades de medida denominados “tupus”, al mismo tiempo implementaron un sistema de derecho de usufructo asociado al trabajo de la tierra. La existencia de unidades familiares como núcleos productivos es correspondiente con la parcelación interna de tierras por familias y por comunidades (alinderamientos).

El Estado incaico era centralizado, estaba a cargo de funcionarios jerárquicos a los que se asignaba el control de la población bajo un sistema decimal, su accionar se encontraba fiscalizado por los tucuiricuy (“los que todo lo ven”). En la estructura social, además de los orejones y hatunrunas se cuenta a los yanacunas que provenían de pueblos conquistados y que tenían a su cargo los servicios

domésticos. Su escritura y sistema estadístico para la aplicación de sus tributos se concretaba a través de los denominados “quipus”.

Además del cultivo de la tierra, la población cumplía otros servicios como la explotación minera, la artesanía, el postillonaje o correo a través de los chasquis. La organización territorial preveía nuevos asentamientos humanos o traslado de población a territorios vacíos. Los destinatarios de la aplicación de este procedimiento recibían la denominación de mitimaes.

### **1.3. Los pueblos del oriente**

En la actual región de las tierras bajas de nuestro país, existió una gran cantidad de pueblos en condición nómada, sobreviviendo junto a los ríos y en medio de los bosques. Eran pueblos recolectores, cazadores y pescadores, aunque algunos se encontraban en proceso de sedentarización en razón de haber desarrollado la agricultura.

Un pueblo que había alcanzado un gran nivel de desarrollo organizativo es el moxeño. La existencia en Moxos de lomas, terraplenes y camellones para control hidráulico da cuenta de su fortaleza. A su vez, la presencia de islas y campos elevados adaptables a fines agrícolas, zanjas y otras obras de drenaje, lagunas y canales para conectar cuencas hidrográficas o para surcar los meandros de los ríos, sugiere que la población moxeña intentó implantar un sistema de agricultura masiva en unos suelos pobres en nutrientes minerales y a los cuales había que proteger de las inundaciones devastadoras (Roca, 2001: 313).

Otro pueblo destacado por su capacidad organizativa fue el chiquitano, cuya denominación según Krekeler, proviene de los españoles y responde a la entrada pequeña de sus cabañas (1993: 26). La región chiquitana habría estado poblada por más de cincuenta

grupos etno-lingüísticos (Riester en Flores, 2003: 57). Estos grupos chiquitanos eran sedentarios o agricultores de la selva tropical, lo que no impedía su cohabitación con otros grupos nómadas; cazadores, recolectores y pescadores (Krekeler, Op.cit: 145-146).

Los chiquitanos se dedicaban al cultivo de maíz, yuca, maní, calabaza, tabaco. Su principal instrumento de trabajo era un punzón hecho de madera. Su fuente alimentaria más importante era la yuca. Con relación a su estructura organizativa se cohesionaban a partir de un cacique y un Consejo de ancianos. La elección del cacique tenía como antecedente haber participado en acontecimientos heroicos (Ibid: 148-149).

Cuando se analiza la situación de los pueblos del oriente es ineludible referirse a los guaraníes o chiriguano, a quienes se atribuye también una gran fortaleza organizativa y vocación guerrera. Se desenvolvían en el actual territorio correspondiente a la región del chaco, aunque su hábitat ancestral abarcaba también territorios de los actuales países de Argentina y Paraguay. Entre sus actividades económicas se cuentan cultivos agrícolas, caza, pesca y recolección. Su estructura organizativa estaba dirigida por líderes destacados en la acción militar.

## **2. La colonia**

### **2.1. Régimen feudal e ideología católica**

Cuando los españoles llegaron a América recién culminaba la guerra de reconquista de su territorio y soberanía, puesto que habían sido sometidos al dominio de los árabes durante ocho siglos. Este proceso tuvo dos características que marcaron su impronta en la colonización: la configuración de un sistema feudal de profunda raigambre y el importante rol asignado a la Iglesia Católica.

El primer fenómeno tiene que ver con la reconquista progresiva de su territorio cuya consolidación se expresaba a través de la constitución de reinados a los que se les dotaba de autoridad política y legislación local (fueros). La guerra de reconquista significó para España la afirmación del feudalismo.

Las tierras conquistada fueron objeto de feudos, el modo de consolidar y legalizar su posesión a favor de los beneficiarios se expresaban en las cartas-pueblas, a través de las cuales se distribuían las tierras, y se fijaban las obligaciones, se declaraban los derechos y el modo de ejercer autoridad sobre la población.

Los privilegios de la nobleza señorial se legitimaron en los fueros de Castrógeriz, León, Cuenca, Logroño, Benavente y otros numerosos, siendo el más típico el Fuero Viejo de Castilla (Bonifaz, 1961: 47).

Esto determinó que el feudalismo en España tuviera raíces más profundas que en el resto del mundo, proyectando su implementación a las colonias, lo que después se reflejaría en la constitución de mini republiquetas y localismos compartimentalizados, afectando particularmente a los pueblos indígenas que fueron excluidos de la organización estatal.

El segundo fenómeno deviene del importante rol de cohesión ideológica que cumplió la Iglesia Católica para articular a la población española frente a la imposición del Coran en el periodo en el que se encontraban sometidos por los árabes. Esta situación permitió establecer una alianza estratégica entre la Corona y el Clero, de donde se explica que a las misiones religiosas les hayan sido asignadas importantes tareas en aplicación del procedimiento de reducción y civilización de las poblaciones indígenas de las colonias, sobre todo en el territorio correspondiente a las actuales tierras bajas del país.

El sistema feudal traducido en el repartimiento de tierras y la encomienda de indígenas, otorgadas a través de las mercedes reales a favor de aventureros y predicadores, constituyó un sistema de explotación económica y control político de la población indígena, frenando al mismo tiempo la evolución de su cultura, confinándola solamente al ámbito rural y aprisionándola en el folklore. La música y el baile se mantuvieron como tradiciones ancestrales (Fellmann, 1976: 64).

## **2.2. El sistema de propiedad de la tierra**

El régimen de propiedad territorial reconocía cuatro tipos: propiedad realenga, propiedad de los conquistadores y colonizadores españoles, propiedad eclesiástica y propiedad indígena (Bonifaz, 1961:11). La propiedad realenga eran las regalías o bienes de la Corona en representación del Estado. Las tierras recientemente descubiertas en las indias se consideraban regalías (Ibid: 162).

La propiedad de los conquistadores y colonizadores españoles era obtenida a través de autorizaciones reales o por gracia o merced concretada en capitulaciones, instrucciones, cédulas reales o reales provisiones, que permitía a los jefes de las expediciones repartir tierras entre sus subalternos; repartimientos condicionados al poblamiento de esas tierras.

Sin embargo, los repartimientos fueron desmedidos en desmedro de las arcas reales, lo que obligó por real cédula de 1591 aplicar un procedimiento de composición de tierras para que se restituyan las tierras poseídas sin justo título (Ibid: 163-169). La composición de tierras fue ampliada también a los indígenas obligándoles, en muchos casos, a pagar por sus tierras de comunidad.

La propiedad eclesiástica, por su parte, fue adquirida por despojo a los indígenas o por mercedes reales para constituir censos y

capellanías o espacios de culto religioso, para lo cual disponían de pongos o peones, además de reducir población indígena a la que adicionalmente se obligaba a cancelar un diezmo para sostener los servicios del culto religioso.

Las tierras indígenas, finalmente, eran las que pudieron mantener los pobladores originarios como producto de haberlas comprado amparándose en el procedimiento de composición de tierras y aquellas que sobrevivieron al despojo de los repartimientos y encomiendas (Ibid: 176-182).

El sometimiento de los indígenas operó a través del repartimiento y la encomienda, sin embargo, para los indígenas que habían logrado huir y se mantenían libres, el Rey Carlos V emitió una cédula real el año 1551, ordenando que sus integrantes fueran concentrados en núcleos poblacionales denominados reducciones a fin de que sean convertidos a la fe católica. En cada reducción deberían instalarse hospitales, cabildos y cárceles.

Las reducciones favorecían la explotación indígena; viabilizaba el cobro de tributos, la instalación de talleres de obrajes y el despojo de la tierra de los indígenas, a quienes no les permitían retornar a las mismas. En tiempos del Virrey Toledo, mediante cédula real ordenó que las comunidades indígenas en las reducciones deberían ser respetadas, lo que permitió la sobrevivencia de muchos ayllus.

### **2.3. La conquista del oriente**

Con relación al oriente la conquista española tuvo características particulares. El oriente cubría tres extensos territorios: los llanos de mojos, la chiquitanía y la cordillera chiriguana (Parejas en Sandoval, 2005: 11). La colonización se inicia formalmente con

el arribo del adelantado Pedro de Mendoza en 1536, detentando importantes potestades políticas y militares conferidas por la Corona.

Las expediciones españolas pretendían cumplir dos finalidades; por una parte, descubrir ingentes cantidades de minerales, especialmente oro (Eldorado) y por otra parte, identificar una ruta entre el Río de la Plata y el Perú. Destacan las expediciones lideradas por Irala y Nuflo de Chávez. Este último, el 26 de febrero de 1561 fundó la ciudad de Santa Cruz como cabeza de gobernación de Moxos.

A partir del siglo XVI penetran las misiones jesuíticas con sus dos centros principales: Loreto en Moxos y San Javier en la chiquitanía. Entre 1682 y 1744, en Moxos se fundaron las siguientes misiones: Loreto, Trinidad, San Ignacio, San Xavier, San José, San Borja, San Miguel, San Pedro, San Luís, San Pablo, Concepción de Baures, Exaltación, San Joaquín, San Juan Bautista, San Martín, Santa Ana, Magdalena, Desposorios, San Miguel II, Patrocinio, San Nicolás, Santa Rosa II, Santos Simón y Judas (Roca, op. cit.: 329).

Las expediciones destacadas a Moxos por la Corona de España y que adquirieron notoriedad fueron las de Pedro Anzures y Albar Núñez Cabeza de Vaca en 1543, Irala en 1553 y Nuflo de Chávez en 1548. Entre las expediciones jesuitas resaltan las de Diego Martínez en 1586, Juan de Soto en 1568, Gregorio Bolívar en 1575, Pedro Marban en 1573, José de Castillo y Cipriano Barace en 1567 (Montenegro, 1991: 11-21).

En las reducciones los indígenas deberían aprender diferentes oficios; tejidos, carpintería, albañilería, sastrería, actividades agrícolas, ganadería, cultivos de algodón, arroz, maíz y plátano, arte, música. Los principales centros ganaderos se instalaron en San Pedro y Trinidad.

Desde 1701 se instituyeron los cabildos indígenas integrados por alcaldes, regidores y procuradores. Las autoridades portaban bastones de mando (Ibid: 23-24). Se encontraban subordinados, sin embargo, a la autoridad misional. La reducción indígena, se desempeñó en varios oficios y actividades económicas bajo monopolio comercial de las autoridades misionales lo que les permitió acumular poder político, económico y cultural.

Estas fueron las razones que motivaron su expulsión en 1776. Las misiones chiquitanas más importantes fueron: San Xavier, San Rafael, Santa Ana, San Ignacio, San Miguel, Nuestra Señora, Santo Corazón de Jesús, Santiago, San Juan y San José (Roca, op. cit: 358-359). Al igual que en el resto de los casos, en estas reducciones los indígenas chiquitanos deberían practicar actividades y oficios económicos, además de cumplir obligaciones religiosas.

En el actual territorio de Santa Cruz, durante la colonia, la caña de azúcar fue el producto más importante que se comercializaba en los centros mineros. El segundo producto en importancia era el algodón. Estos bienes se comercializaban a través de intermediarios que recogían los productos en Samaipata (Peña, 2007: 75).

Las instituciones coloniales tuvieron connotaciones especiales en el oriente debido a los extensos territorios, la beligerancia de la población indígena, la distancia con relación a los centros comerciales y por la carencia de medios para implementar los sistemas de organización económica. En estas circunstancias las reducciones se implantan en condiciones de mucha pobreza. A su vez, al igual que en la región andina, representan estructuras de explotación económica, control político y aprisionamiento cultural de la población indígena.

Los encomenderos no sólo desarrollaron explotaciones agrícolas, sino que también reclutaron fuerza de trabajo para los centros mine-

ros, además de desempeñar actividades comerciales, de transporte e intermediación financiera (Roca, ob.cit.: 70). En el oriente, sin embargo, dado el carácter nómada de los indígenas, el sistema de la encomienda no pudo ser aplicado con las mismas características que en la región andina.

Además considerando que los españoles sólo concebían al oriente como “estación de tránsito” o campamento militar para defenderse de las posibles invasiones indígenas en su incesante búsqueda de Eldorado, la implementación de encomiendas fue circunstancial. En definitiva, las reducciones mencionadas a cargo de jesuitas primero y franciscanos después, substituyeron a las encomiendas de la región andina. De ahí se deduce la mayor influencia de la Iglesia Católica, hasta nuestros días, en el actual territorio correspondiente al oriente.

#### **2.4. El sistema económico colonial**

Mariátegui caracteriza a la colonización española como un emprendimiento predominantemente militar y eclesiástico, consiguiendo, deficitario en términos de estructuración económica y política. En las colonias españolas no desembarcaron pionners, a diferencia de los grupos que incursionaron en las costas de nueva Inglaterra. Esta limitación debilitó la “fuerza de movilización” del emprendimiento español (Op.cit: 2).

La política económica de los colonizadores españoles introdujo tres nuevos elementos: dinero, salario y propiedad privada. Estas modificaciones se sintetizan en el reconocimiento del derecho de propiedad individual, el pago del trabajo en dinero o en especie, la introducción del dinero para el intercambio comercial, la aplicación de técnicas nuevas para la explotación agrícola, el establecimiento de encomiendas para el reclutamiento indígena dirigido a la explo-

tación de las minas y la venta de las tierras de las comunidades a través del procedimiento de la composición de tierras (Antezana E, 2006: 23-27).

De acuerdo a la misma fuente, en el siglo XVII las tierras ocupadas por las comunidades habrían representado una extensión aproximada de 500 mil km<sup>2</sup> equivalentes a 500 millones de hectáreas, con una población cercana a los 3 millones de habitantes, en tanto que las tierras detentadas por los españoles sólo habrían cubierto 20 mil hectáreas para una población aproximada de 3 mil personas. No se contabilizaba en esta cifra a los territorios del oriente por considerárselos tierras baldías (Ibid: 27-28).

Lo anterior nos hace presuponer que las principales contradicciones entre los conquistadores españoles y la población indígena no tenían como principal fundamento conflictos por el acceso a la tierra. Los españoles y los mestizos eran cuantitativamente insuficientes para explotar los enormes territorios y las vastas riquezas que habían conquistado. De ahí que, complementariamente a la explotación de la población indígena, recurrieron a la importación de esclavos negros.

El impacto de todo esto se refiere a la agregación yuxtapuesta de distintos modos de producción, con dinámicas compartimentalizadas entre los mismos. Nos referimos a que al sistema económico tradicional comunitario de las sociedades precolombinas, se superpuso el sistema feudal a través de los repartimientos, encomiendas y reducciones.

A su vez, la importación de esclavos negros entremezcló este régimen con elementos característicos del esclavismo, desarrollándose en las minas y el comercio, el modo de producción capitalista. Es en estos factores en los que encontramos la configuración de una

estructura económica heterogénea con sus consiguientes efectos de fragmentación social y corporativización política.

En todo caso, la prioridad para los españoles era la actividad minera por encima de la explotación agrícola. De todos modos, el dismantelamiento de las comunidades que operó entre los años 1492 y 1700, tenía como principal factor el monopolio comercial de la metrópolis que obligaba al consumo de sus productos, generando reglas de competencia desleal con relación a la producción de las comunidades indígenas.

Así se explicaría el levantamiento indígena de Tupac Katari de 1781, inspirado en un intento de abolir el monopolio comercial español, por el daño que provocaba a la economía indígena y de eliminar el sistema de trabajo inhumano aplicado en las minas. El levantamiento fue conjurado a costa de haber provocado la masacre de una gran cantidad de población indígena (Antezana E, op. cit.: 33-37).

Pese a las debilidades del emprendimiento colonial español sus principales instituciones aplicadas en el ámbito rural (encomiendas, repartimientos y reducciones), operaron como núcleos de explotación económica, exclusión política y opresión cultural de la población indígena.

### **3. La República: Primer momento hasta la guerra federal**

Las circunstancias del nacimiento de la República, según José Fellmann (Op. cit.: 139-141), fueron las siguientes:

1. Sus regiones se encontraban desvertebradas; altiplano, valles, llanos y litoral.
2. La imposición de una democracia censitaria condicionada a una renta, excluyendo a la población indígena, fracturando el campo

de la ciudad, proceso profundizado con el régimen latifundista de tierras.

3. Arcas estatales desmanteladas.
4. Una población aproximada de 1.5 millones de habitantes, con un 0.5% de población alfabeta en el área rural y no más del 15% en las ciudades.
5. El bloque de poder político estaba integrado por los terratenientes, los grandes comerciantes, los dueños de minas y obrajes, quienes habían establecido una alianza con el estamento castrense para imponer su dominación.

La revolución de la independencia fue genuinamente criolla (Bonifaz, 1953:12). Sus móviles tienen que ver con la necesidad de romper el monopolio comercial español, impulsado por grupos económicos internos que carecían de poder político. Un factor interno que coadyuvó con la independización de las colonias fue el imperio británico que proyectaba relaciones comerciales directas con el “nuevo mundo”.

Sin embargo, en los territorios conquistados por hispanos y lusitanos la situación económica no era uniforme. Los pobladores criollos asentados en los actuales territorios de Argentina y Brasil, dada su ubicación circundante al océano atlántico, atrajeron capitales de inmigrantes europeos, transfiriendo al mismo tiempo la economía y cultura dominantes en el viejo continente.

De ahí que la democracia liberal burguesa pudiera anclar raíces más profundas en esos países, a diferencia del resto de América del sur que se vio impedida de seguir este proceso por la subsistencia de tenaces y extensos residuos de feudalidad (Maríategui, op. cit.:7).

La fundación de la república no representó el tránsito de una estructura económica-social a otra distinta; en el ámbito agrario fue

la prolongación del sistema feudal bajo un nuevo marco jurídico-político, el que formalmente adquirió matices de corte liberal (Romero, 2005:108). Bolivia heredó la estructura social colonial que racializó las diferencias sociales, convirtiendo la exclusión étnica en el eje de articulación estatal (García Linera, 2003:75).

Según Sergio Almaraz, la oligarquía criolla fue incapaz de formular un discurso nacional porque el mayor límite para hacerlo fue el carácter que imprimió a sus relaciones con los indígenas, por lo que optó por comprimir su espacio de interpelación política e ideológica a una estrecha minoría de doctores y letrados criollos que despreciaban a un país del que al mismo tiempo se sentían sus dueños (en Rivera, 2003:64).

### **3.1. Política agraria bolivariana**

Bolívar intentó revertir esta situación; sus políticas de Estado intentaron convertir el proceso independentista en una verdadera revolución. La política bolivariana, en materia agraria, se concretaba en los decretos de 8 de abril de 1824, de 4 de julio de 1825 y de 22 de diciembre de 1825. A través del primer decreto disponía que las tierras de comunidad se repartan entre los indios que no gocen de ellas, debiendo venderse las sobrantes.

La política del libertador apuntaba a superar el régimen feudal e impulsar el capitalismo en el agro. Para alcanzar tal finalidad pretendía convertir a los indígenas en pequeños propietarios, eliminar el régimen servidumbral de hacendados, militares, curas y el propio Estado (Bonifaz, 1948:175-176). Sin embargo, el latifundismo criollo se encargó de anular estas iniciativas.

El decreto de 4 de julio de 1825 definía la igualdad de los ciudadanos, de donde se desprendía la abolición del régimen servidum-

bral, la obligatoriedad de la contratación laboral, de pagar el trabajo en dinero, y de eliminar los servicios prestados por los indígenas a favor de soldados y militares. El decreto de 22 de diciembre de 1825 establecía la abolición del tributo indígenal.

Las medidas dispuestas por el libertador pretendían transformar el régimen de propiedad, las relaciones laborales y el sistema de producción en el agro. Las modificaciones en el sistema de propiedad no eran radicales ni tampoco se dirigían a trastocar los feudos señoriales, en realidad, pretendían afectar las tierras de comunidad, restringiendo los procedimientos redistributivos, al ámbito de las propiedades colectivas.

Cuando se dictan los decretos bolivarianos, el régimen propietario sobre la tierra reconocía la existencia de cuatro modalidades: tierras de comunidad, haciendas, tierras de caciques indígenas y tierras baldías (Antezana E, op. cit.: 41). Las tierras de comunidades originarias eran las de carácter colectivo, generalmente no detentaban títulos de propiedad extendidos por la Corona, aunque algunas se habían consolidado como propiedad privada al haberse amparado en el procedimiento de composición de tierras.

Las tierras de haciendas, por su parte, eran aquellas que habían obtenido los españoles en calidad de propiedad privada en virtud de mercedes reales otorgada por la Corona. La tierra de los caciques indígenas era aquella que detentaban estas autoridades originarias, aunque su existencia era prácticamente efímera porque fueron sistemáticamente anuladas, simultáneamente a la eliminación de cargos de cacicazgo, lo que derivaba en su sometimiento a compra-venta.

Las tierras baldías, finalmente, eran aquellas que se consideraban sobrantes o que no se encontraban ocupadas. En aplicación de la política bolivariana deberían ser vendidas en el 66% de su costo.

Si bien la política de tierras proyectada por Bolívar no pretendía afectar las haciendas, es también cierto que el impacto de las mismas con relación a las comunidades era menor al de las etapas posteriores. Las medidas se dirigían con prioridad a la propiedad colectiva; el espíritu de la política bolivariana apuntaba a convertir a los indígenas en pequeños propietarios con potestad para enajenar sus tierras, transcurrido un tiempo de 25 años después de haberlas consolidado.

Esto significa que, además de individualizar la propiedad comunitaria, activaba potencialmente una dinámica de mercado de tierras en esos territorios. Recordemos que las transacciones de tierras minaron la propiedad feudal y permitieron el tránsito al régimen capitalista en la experiencia de algunos países europeos.

Las otras medidas promovidas por el libertador pretendían transformar el sistema del trabajo y la organización de la producción. La eliminación del régimen servidumbral operaría por la vía de convertir a los indios sin tierra (agregados, forasteros y yanaconas), en pequeños propietarios, para lo cual deberían recibir parcelas dentro de las tierras de comunidad.

Claro que estos indígenas que habían sido desplazados del aparato productivo y sometidos a la prestación de servicios domésticos, aspirarían al acceso a la tierra dentro de los márgenes de las tierras comunitarias, lo que no implicaba afectar a las haciendas. De todos modos suponía el debilitamiento de las relaciones servidumbrales.

El intento de eliminar el tributo indígenal complementaba estas medidas a fin de dejar sin efecto un mecanismo de transferencia de excedente típicamente feudal. Además, en correspondencia con el Decreto de 4 de julio de 1825 que establecía la igualdad de las

personas, la política bolivariana apuntaba a la implementación de un impuesto igualitario sobre la propiedad de la tierra, tanto para indígenas como para hacendados.

Con relación al régimen productivo y frente a la aplicación de un régimen servidumbral en las haciendas, la política bolivariana ordenaba eliminar el pago del trabajo en especie, definiendo al mismo tiempo la obligatoriedad de retribuirlo en dinero. De esta manera pretendía afectar el régimen servidumbral.

Esta disposición se complementaba con la libre importación en la línea de generar competitividad en la producción agrícola, de tal manera de obtener ganancias con el impulso a la producción y productividad antes que con base en el trabajo servidumbral, que a la postre frenaba el desarrollo de las fuerzas productivas.

### **3.2. Sucre es la víctima de la reacción latifundista**

En el gobierno del Mariscal José Antonio de Sucre se intentó reafirmar y dar continuidad a la política bolivariana en materia agraria que, tal como vimos antes, tenía una profunda inspiración liberal y pretendía transformar la estructura agraria feudal imperante con medidas que permitan su tránsito a la vía capitalista de desarrollo rural.

En este periodo de gobierno, se ratificó la potestad de enajenación de las tierras de comunidad, reduciendo el plazo de 25 a diez años computable a partir de la consolidación propietaria para activar el derecho de disposición. Así mismo se ordena la manumisión de esclavos, aunque esta medida no se extendía al área rural, ámbito en el cual los esclavos deberían comprar su libertad (Antezana E, Op. cit.: 67).

Sucre soportó la reacción latifundista contra la política bolivariana, sobre todo con relación al nuevo régimen tributario que se pretendía implementar. Las políticas tributarias tenían como antecedentes las cargas impositivas pre- colombianas y las impuestas por los españoles.

Antes de la llegada de los colonizadores hispanos, en la sociedad regían tributos en especie y trabajo y se concretaban en la explotación agrícola de las tierras del inca y de las tierras del sol por parte de los comunarios o hatunrunas, además de los aportes en especie para sostener al Estado y cubrir los depósitos de reservas alimentarias.

En tiempos de la colonia se aplicó el diezmo a favor del sostenimiento del culto religioso y si bien las tierras, en principio, no eran objeto de obligaciones tributarias, el Rey Carlos V mediante cédula de 26 de junio de 1523, ordenó que los indios reducidos al vasallaje de la Corona de España, debían cancelar un tributo como reconocimiento de señoríos y servicios en su calidad de súbditos de la monarquía española (Ibid: 126).

La política tributaria de los españoles se enmarcaba en un régimen feudal que consistía en la apropiación dominical sobre la tierra y la extracción de excedente por la vía de la imposición de cargas tributarias en trabajo, en especie y en dinero. Precisamente el pago del tributo indígena revestía las tres modalidades, con la particularidad que el tributo en trabajo se concretaba principalmente en la prestación de servicios personales a favor de encomenderos y predicadores. Para aplicar su sistema tributario, los españoles encargaban la realización de censos, visitas y revisitas a cargo de funcionarios especialmente designados al efecto.

La implementación de la política bolivariana suponía eliminar el trabajo servidumbral y la extracción del excedente generado por los indígenas con cargas diferenciadas con relación a las haciendas. Se trataba de liberalizar las relaciones de producción en el ámbito agrario. La violenta resistencia latifundista obligó al Mariscal Sucre a abandonar esta política restituyendo el régimen tributario colonial, con lo que se patentizaban los profundos anclajes feudales que conspiraban contra cualquier intento de transformación de la estructura agraria.

### **3.3. El Código Civil crucista carece de eficacia en materia agraria**

El Presidente Andrés de Santa Cruz, mediante Decreto de 1ro. de julio de 1829 repuso la contribución indigenal y el régimen servidumbral reconociendo el pongueaje y mittanaje. El pongueaje consistía en reconocer a favor de gobernadores y curas la facultad de disponer de pongos; indígenas que prestaban servicios por turnos a quienes se denominaban mittanis.

Esta disposición restablecía el poder de los latifundistas criollos clausurando al mismo tiempo, la política bolivariana que había pretendido la transformación de la estructura agraria por la vía capitalista a través de la modificación substancial del sistema laboral.

En el mismo periodo de gobierno, por Ley de 28 de septiembre de 1831, ordenaba reconocer la propiedad de la tierra a favor de los caciques de sangre y de los indígenas contribuyentes; medidas dirigidas a liquidar las tierras de comunidad y reproducir el latifundio. El reconocimiento del derecho propietario a indígenas contribuyentes se dirigía claramente a la parcelación de las tierras de comunidad.

Estas medidas contrastaban con el Código Civil promulgado ese mismo año por el Mariscal Santa Cruz, puesto que en este instru-

mento normativo se establecían los siguientes aspectos: propiedad privada absoluta, obligatoriedad de pagar el trabajo en dinero, reconocimiento del arrendamiento de propiedades inmuebles.

Estos institutos liberales no tenían eficacia y contradecían al régimen propietario rural puesto que la propiedad indígena no era absoluta, se sujetaba a la condición de contribuyente, además de que el trabajo era servidumbral y no necesariamente remunerado en dinero. Se había restituido el poder latifundista sustentado en la propiedad de la tierra.

Los terratenientes no eran precisamente una clase de capitalistas, sino más bien de propietarios. A su vez, el régimen de trabajo está determinado por el sistema de propiedad; por lo que el latifundio y servidumbre son instituciones consubstanciales entre sí. Los dueños de latifundios no sólo habían conservado su poder sobre la tierra, sino que también, habían heredado los complejos aristocráticos coloniales, considerando al indígena un ser inferior que debería ser objeto de la más voraz explotación laboral (Mariátegui, op. cit:71).

### **3.4. La enfiteusis**

En 1842, mediante Circular de 14 de diciembre, el Presidente José Ballivián declara de propiedad del Estado las tierras poseídas por los originarios, considerándose a los indígenas como enfiteutas que deben pagar al señor que ejerce el dominio directo sobre la tierra, profundizando la estructura latifundista de la propiedad agraria y el régimen de trabajo servidumbral (Bonifaz, 1953: 181).

La implementación de estos institutos sobre los que se había estructurado el régimen feudal en los países europeos se reproducía en Bolivia con un atraso equivalente a más de un siglo, pues en los países del “viejo mundo” este sistema imperó entre los siglos IX y XVIII. La

principal finalidad de la enfiteusis era reconocer al indígena como mero usufructuario de la tierra, sobre la que ejercía poder dominical el latifundista. Se trataba de subsumir la propiedad comunitaria bajo el poder jurisdiccional de la hacienda.

### **3.5. Subasta de tierras indígenas en un régimen tiránico**

Si bien los gobiernos de Linares y Belzu trataron de aplicar políticas protectivas a favor de los indígenas, Mariano Melgarejo mediante Decreto de 20 de marzo de 1866 declaró las tierras de los indígenas como propiedad estatal, otorgando un plazo de 60 días para comprarlas por parte de sus poseedores, procediendo su enajenación en subasta pública en caso de incumplimiento (Ibid: 186).

El siglo XVIII se caracterizó por la existencia de dos tipos de propiedad dominante en la estructura agraria: la hacienda y la comunidad. La propiedad de la hacienda era minoritaria con relación a la existencia de las comunidades, pese a los diversos mecanismos de concentración de tierras y a los varios intentos de afectación a la propiedad comunitaria, aplicados durante la colonia y la república. Por ejemplo, en el caso del departamento de La Paz, según Herber S. Klein, con base en registros de la Intendencia del departamento, sostiene que existían 1.099 haciendas correspondientes a 721 hacendados en las que trabajaban 83 mil indios que representaban el 40% de la población indígena departamental (1995:25).

Las haciendas no eran homogéneas, algunas concentraban más tierras y fuerza laboral que otras. En general, controlaban el mercado de comercialización de productos agrícolas. Producían tubérculos de altura (papa, oca), granos, carne, tejidos, cítricos, coca. Los ayllus o comunidades, por su parte, eran grupos de familias articulados por vínculos comunes, se cohesionaban especialmente porque estaban ligados a las unidades familiares en torno a la tierra.

De acuerdo a Silvia Rivera el sistema de la tenencia de la tierra de las comunidades andinas no debe confundirse como un simple agregado de posesiones familiares yuxtapuestas. La familia extendida mantenía el control de una serie de recursos compartidos; aguas de riego, pastizales, tierras de aynuqa. Esta estructura generaba relaciones de solidaridad y cohesión interna que se desarrollaban a través de autoridades político-religiosas (Op.cit.: 80).

Los ayllus o comunidades desarrollaron relaciones mercantiles simples o mercados de subsistencia a través del trueque. De todos modos se vincularon también al mercado económico debido a que el tributo indigenal que pesaba sobre ellos debía pagarse en dinero, lo que les obligó a desarrollar el proceso de conversión de la mercancía en dinero M-D, accediendo a la comercialización de productos sobre los que tenían ventajas comparativas para competir. Las comunidades no eran estructuras cerradas, se vincularon al mercado a través de la comercialización de productos andinos tradicionales, chuño, charqui, lana y carne de llama (Rivera, op. cit.: 81).

Los ayllus o comunidades estaban dirigidos por autoridades originarias (Jilakatas, Apu Malkus), con facultades para administrar justicia, determinar derechos de herencia y distribuir tierras entre los comunarios. En cuanto a su estructura poblacional, ésta se caracterizaba por su heterogeneidad; originarios, forasteros (agregados) y yanaconas (fuerza laboral sometida al régimen de colonato). Los miembros de los ayllus se desplazaban entre el altiplano y los yungas (Klein, op. cit.: 99-101).

La coexistencia de las haciendas y los ayllus o comunidades configuraba un sistema dual de derecho propietario: propiedad privada individual y propiedad comunitaria o colectiva. Sin embargo, esta situación se modificó substancialmente con la puesta en vigencia del Decreto de Melgarejo que dispuso la venta de 856 comunidades por un valor de 865 mil 550 bolivianos, de los cuales sólo el 30% fue cancelado en efectivo (Ibid: 147).

Los indígenas que no habían logrado pagar por sus propias tierras porque, en muchos casos, ni siquiera se habían enterado de la arbitraria medida, se vieron forzados a desplegar acciones de resistencia. Las rebeliones indígenas se suscitaron entre los años 1869-1870 y se concentraron en Tiquina, Guaycho y Ancoraimes. Como saldo de estas movilizaciones el ejército terminó con la vida de aproximadamente 1.000 indígenas.

### **3.6. Ex - vinculación de comunidades y revisitas de tierras originarias**

El Presidente Agustín Morales en el año 1871 dispuso la restitución de las tierras usurpadas a los indígenas y la reposición de sus obligaciones servidumbresales con el Estado, la Iglesia y los patrones (Bonifaz, 1953:186). De esta manera quedaban sin efecto las medidas de Melgarejo dirigidas a confiscar las tierras de las comunidades. Sin embargo, muy pronto, en 1874, bajo el impulso de los conservadores se dicta la Ley de ex – vinculación que disponía la abolición de las tierras de comunidad, obligando a los indios a comprar sus posesiones, la reglamentación de esta Ley recién fue aprobada en 1880. La resistencia indígena fue madurando sobre todo en el altiplano paceño, lo que fue aprovechado por los liberales para movilizar la fuerza indígena en la guerra federal de 1899, a cambio del compromiso de dejar sin efecto la venta de sus tierras.

Pese a que la Ley de ex – vinculación de comunidades disponía la venta de las tierras sobrantes de los ayllus, se afectaba en esencia la estructura comunitaria de sus tierras puesto que las “tierras sobrantes” eran precisamente las de usufructo colectivo. Por otra parte, a diferencia de la Ley de 1866 que benefició a los círculos políticos vinculados al régimen de Melgarejo, en esta ocasión existía una elite interesada en invertir en la actividad agraria. La composición de esta élite eran básicamente comerciantes que buscaban otro rubro de in-

versiones económicas dado el monopolio comercial del sector minero que controlaba la ruta hacia el Pacífico. Al igual que en el anterior proceso, la resistencia indígena fue aplastada militarmente.

Herbert S. Klein, con base en los registros de la Intendencia de La Paz, a propósito de los censos tributarios demuestra que la población indígena adscrita a los ayllus era superior a la de las haciendas, lo que hace presumir que los ayllus contaban con mejores mecanismos de atracción de los forasteros a sus tierras en desmedro de las haciendas. Además mantenían importantes niveles de productividad y diversificaban sus actividades económicas a través de procesos de multiresidencia y multiactividad (Op. cit.: 158 – 160).

Sin embargo, la abolición jurídica de la comunidad desató un fraudulento proceso de expropiación de tierras apoyado en la coacción estatal a través del uso de la violencia, lo que reforzó el poder local de los latifundistas y propició la expansión de las relaciones de producción serviles en la agricultura (Rivera, op. cit.: 75).

En 1880 se eliminó también el tributo indigenal substituyéndolo por un impuesto del 8% que gravaba el valor del predio rústico. Existían dos elementos que inspiraban esta modificación de la política impositiva; por un lado, las tierras de comunidad quedaban afectadas, por lo que ya no existía justificativo para gravar a las comunidades dado que el Estado dejaba de garantizarles seguridad jurídica, pues la nueva estructura de derecho propietario sería parcelaria o individual.

Por otro lado, el auge minero había modificado substancialmente la estructura fiscal-financiera que, hasta 1950, dependía en más de un 50% de las recaudaciones provenientes del cobro del tributo indigenal. La implementación de la nueva política tributaria estaba acompañada con la realización de registros catastrales o revisitas de tierras originarias.

A partir de la Revisita General del año 1881, las mesas revisadoras tenían dos misiones: efectuar mensuras para la parcelación o individualización de las tierras de comunidad y registrar las nuevas propiedades a efectos de gravar la contribución territorial.

Además de estas cargas tributarias se puso en vigencia la Ley de prestación vial, según la cual se obligaba a los indígenas a trabajar obligatoriamente una determinada cantidad de días al año en la construcción o mantenimiento de caminos o puentes. Se trataba de un impuesto o tributo en trabajo. También destaca la dictación de la Ley del servicio militar obligatorio que se acompañaba con el pago de un aporte obligatorio que alcanzaba a 200 bolivianos.

#### **4. La guerra civil de 1898-99 inaugura la época del liberalismo**

La guerra civil de 1898-99 concluye con el triunfo de los liberales sobre los conservadores, destacando el importante protagonismo de la población indígena para resolver el conflicto a favor de las banderas del federalismo y el cese de la venta de las tierras de las comunidades. A su vez, este acontecimiento histórico deriva en el traslado de la sede de gobierno del sur (Sucre) al norte (La Paz).

##### **4.1. El liberalismo profundiza la estructura feudal de la propiedad agraria y el régimen de trabajo servidumbral**

De acuerdo a la información que proporciona Alejandro Antezana, en la primera década del siglo XX se calcula que la población boliviana alcanzaba a 2 millones de personas. El territorio estaba dividido políticamente en 8 departamentos, 55 provincias, 437 cantones y 248 vice-cantones, además del Territorio Nacional de Colonias que tenía una extensión aproximada de 3 millones de hectáreas y cuya superficie se encontraba dividida en tres distritos (1996:19).

En ese entonces el territorio nacional alcanzaba a 156 millones de hectáreas, de las cuales solamente el 4.5% se encontraban cultivadas, existiendo 63.5 millones de hectáreas de tierras baldías. La estructura agraria de la época se caracterizaba por encontrarse regida bajo un sistema de propiedad feudal y un régimen de trabajo de colonato servidumbral (Ibid: 20).

Los liberales dieron continuidad a la política agraria de los gobiernos conservadores por lo que se mantuvieron en vigencia las disposiciones legales de 1874 y 1880, además los instrumentos jurídicos que regulaban las operaciones catastrales y la regulación de tierras baldías.

Durante el gobierno de José Manuel Pando se aprueban las leyes de 3 y 9 de enero de 1900 para regular los Catastros Rústicos de La Paz, Potosí y Cochabamba, distinguiendo el impuesto predial aplicable a las haciendas y el impuesto territorial que gravaba a las comunidades y tierras de origen, ratificando la vigencia de los diezmos, primicias y veintenenas en predios no catastrados.

Con esta diferenciación, el hecho generador del impuesto era la propiedad de la tierra para las comunidades con una alícuota equivalente al 8% del valor del predio, en tanto que para las haciendas era la renta generada por la producción agropecuaria. El sistema tributario no era equitativo puesto que los indígenas pagaban un 30% más que los hacendados (Ibid: 38).

Resulta sorprendente la retractación histórica de los liberales no sólo respecto de la consigna federalista abandonada en la guerra civil de 1898-99, sino, sobre todo, en la traición a los indígenas que habían expuesto toda su acumulación organizativa y movilizadora bajo el liderazgo de Zárate Villca, con la ingenua esperanza de que cese la venta de sus tierras, se eliminen las cargas impositivas y se transforme el régimen servidumbral.

En ese entonces, el debate entre conservadores y liberales acerca de la cuestión indígena se resumían en dos fórmulas; mantener a los indios como propietarios individuales en criterio de los liberales o despojarles completamente sus tierras y “educarlos” bajo tutela de los hacendados, en criterio de los conservadores (Klein, op cit: 165). Estaba claro que, en ambos casos, existía coincidencia acerca de que la resolución de la cuestión indígena no se orientaría por medidas estructurales, referidas a garantizar sus tierras colectivas y eliminar el régimen servidumbral.

Mediante Ley de 10 de noviembre de 1900 sobre la continuación de la revisita y la ex -vinculación de comunidades los liberales desnudaron completamente sus pretensiones; desplazar las tierras de comunidad hacia las haciendas y la condición libre del indígena al régimen servidumbral (Antezana S, op. cit.: 45-48). La política de tierras de los liberales no se apegaba a sus postulados ideológicos puesto que no pretendían afectar la estructura agraria feudal imperante en la época.

Las revisitas efectuaron operaciones catastrales para determinar el monto por concepto del impuesto territorial que deberían pagar las comunidades y tierras originarias. El cálculo de las operaciones catastrales se encontraba a cargo de los jueces catastrales. La resistencia indígena a las revisitas era permanente, lo que provocó la reacción violenta ordenada por el gobierno para lo cual acudía a la represión militar.

En fecha 22 de noviembre de 1901 se promulgó la Ley de policía rural, la que facultaba a los propietarios terratenientes la designación de ternas en asambleas para el nombramiento de jueces rurales por las Cortes Distritales de Justicia. De esta manera la justicia agraria quedaba secuestrada por los hacendados (Ibid:56). Se aplica perfectamente en este caso la extensión del componente jurisdiccional

al dominio territorial, de donde la condición de hacendados supone un verdadero señorío dominial y jurisdiccional (Campagne, op. cit.: 17).

Las políticas coloniales y republicanas aplicadas con relación a la cuestión agraria y a la problemática indígena, predominantemente se han dirigido a concretar tres ámbitos de dominación de la población indígena expresados, a su vez, en los siguientes tres mecanismos: monopolio de la tierra, monopolio comercial y monopolio del control del poder político (Rivera, op. cit.: 72). En estos tres factores encontramos la esencia de las relaciones coloniales de dominación directamente articuladas al problema estructural que hace a los indígenas; su vínculo con la tierra y el territorio.

Por otra parte, la política de tierras fiscales del Presidente José Manuel Pando dio continuidad a la Ley de 13 de noviembre de 1886 y su Decreto reglamentario de 10 de marzo de 1890 relativos a la concesión de tierras públicas. Por Decreto de 8 de marzo de 1900 se definieron los límites del territorio nacional de colonias en una extensión de 30 millones de hectáreas, sujetándolo a la administración del Ministerio de Colonias a través del Servicio Público correspondiente, aplicando el sistema de concesiones territoriales a favor de empresas, especialmente extranjeras, entre la que destacan: Bolivian Syndicate, L' Africaine y Bolivian Company, facilitándoles la explotación de la goma en condiciones favorables (Antezana S, op.cit.:63-67).

#### **4.2. El Memorandum de la Sociedad de Estudios Geográficos de Santa Cruz**

Entre 1904 y 1905 el país soportó una nueva crisis agrícola que, según Alejandro Antezana S, es atribuible a la pérdida de tierras indígenas y al sometimiento de la fuerza laboral al régimen del colonato y pongueaje (Ibid: 84-86). El gobierno de Ismael Montes importó ali-

mentos de Perú y Chile. A partir de entonces se estableció un relacionamiento comercial directo con estos países, más aún considerando que entre las previsiones del Tratado de 1904 celebrado con Chile, además de asegurarse el despojo del Litoral y el acceso a las costas del océano pacífico, el país vecino proyectó relaciones comerciales, sobre todo para introducir a Bolivia sus productos agrícolas.

La política liberal fue propicia a los convenios de libre tránsito con Chile y Perú, por los cuales se facilitaba el ingreso de los productos agrícolas pecuarios e industriales de los países limítrofes con mayores ventajas competitivas que los producidos en el país, especialmente con relación a los que se generaban en Santa Cruz (Sandoval en Romero, 2003: 57).

En esa época, el patrón de acumulación se sustentaba en la actividad minera, la que se encontraba vinculada a los mercados externos. Las exportaciones mineras fluctuaban entre el 70 y 90% del total de exportaciones del país. Dandler señala que la vinculación de la red ferroviaria del país con la Argentina y los puertos del pacífico posibilitó la exportación masiva de minerales, reduciendo al mismo tiempo, los costos de transporte para la importación de productos alimenticios y de consumo. Los mineros presionaban también para que la política librecambista reduzca los aranceles e impuestos del comercio exterior lo que alentó la importación de bienes (en Pacheco, 1998: 103).

Los mercados de alimentos se habían reducido significativamente. La población urbana provincial que alcanzaba un millón de personas, desarrolló sistemas de autoabastecimiento local, en tanto que la población rural, implementó también sus propios sistemas de autoabastecimiento, sobre todo a través del trueque.

Los trabajadores reclutados en los centros mineros se aprovisionaban de alimentos importados. Este sistema afectó drásticamente al

oriente; los productores de tierras bajas se vieron forzados a refugiarse en los estrechos mercados regionales. Los ferrocarriles arribaban con minerales a las costas del pacífico y retornaban repletos de productos agropecuarios a nuestro país.

La Sociedad de Estudios Geográficos de Santa Cruz, el año 1904, a través de su célebre Memorandum denunció el aislamiento físico, económico y político del oriente, advirtiendo al mismo tiempo sobre los peligros potenciales de desmembramiento territorial. Con base en estos antecedentes demandaba su integración al mercado del occidente del país.

Cabe destacar que, si bien es innegable que los más afectados con la política de integración comercial con los países vecinos y del flujo de importaciones favorecidas por el ferrocarril fueron los productores agropecuarios cruceños, también los productores andinos, especialmente los indígenas, resultaron ampliamente perjudicados, lo que les obligó a enfatizar en el desarrollo de sus mercados propios de intercambio, en muchos casos reducidos a los márgenes estrechos del intercambio o trueque local.

### **4.3. Política de tierras baldías**

Mediante Decretos de 25 de abril de 1905 y de 10 de mayo del mismo año, dividió al país en 5 zonas agrícolas y 8 zonas de colonización. Estas últimas comprendían el Territorio de Colonias y las provincias: Caupolicán (La Paz); Itenez (Beni); Ayopaya y Chapare (Cochabamba); Velasco, Chiquitos y Cordillera (Santa Cruz); Aze-ro (Chuquisaca); Gran Chaco (Tarija). En total representaron 27 millones de hectáreas. En estas zonas de colonización se disponía la otorgación de concesiones de tierras fiscales preferentemente a inmigrantes extranjeros (Antezana S, op. cit.: 96-97).

Esta política se complementó con la Ley de tierras baldías de 26 de octubre de 1905 que establecía que la propiedad de estas tierras se adquiriría por compra pudiendo ser beneficiarios tanto ciudadanos nacionales como extranjeros, hasta un límite máximo de 20 mil hectáreas. En caso de que la superficie exceda las 20 mil hectáreas el solicitante debería cumplir un trámite en la vía legislativa. El precio de venta era sólo de 10 centavos de boliviano por hectárea para predios agrícolas o ganaderos y de 1 boliviano por hectárea para concesiones de gomales.

Las concesiones se condicionaban al cultivo de por lo menos la décima parte del predio, dentro de los cuatro primeros años, bajo conminatoria de nulidad (Ibid: 101-111).

**Cuadro No. 1**  
**Adjudicaciones y concesiones de tierras fiscales hasta 1917**

Adjudicaciones/concesiones	Superficies en hectáreas
Bolivian Railway	2.5 millones
Simón Patiño	500 mil
James Withon	2.5 millones
The Madeira Mamoré Railway	3.7 millones
Syndicato Fomento del Oriente	12.5 millones
Stastd y Compañía de Berlín	1 millón
L'Africaine	5 millones
Bolivyan Company	3.7 millones
Compañía Exploradora de Bolivia	250 mil

Fuente: Antezana S Alejandro, op. cit.: 118

Elaboración propia.

Alejandro Antezana S, con base en la Memoria del Ministerio de Colonias correspondiente a la gestión del año 1917, señala que 6.6 millones de tierras fiscales fueron adjudicadas y más de 20 millones de hectáreas fueron concesionadas (Ibid:117-118).

La política de adjudicaciones y concesiones masivas de tierras se complementó con el Decreto Reglamentario de Inmigración libre promulgado el 18 de marzo de 1907; “para impulsar el desarrollo de la agricultura y el progreso de la industria nacional”. Este instrumento se inspira en la legislación de fomento a la colonización que se había puesto en vigencia en la Argentina con el pretexto de atraer capitales externos e implícitamente de “mejorar la raza” impulsando la migración masiva de extranjeros.

Con relación a los impactos de la política de colonización, Alejandro Antezana S, concluye que permitió la concentración de grandes extensiones de tierras en pocas manos, no generó inversiones ni productividad, no construyó institucionalidad estatal (apenas existían delegados presidenciales), fomentó un mercado ilegal de tierras porque los solicitantes realizaban múltiples peticiones inferiores a 20 mil hectáreas para eludir el trámite legislativo y revender las tierras

con mayor potencial, se aplicó con irregularidades porque los trabajos de mensura y alinderamiento, en la mayoría de los casos se hacían en gabinete.

Existen también opiniones contrarias a la anterior acerca del impacto de estas políticas, tal como nos reseña Pilar Gamarra; en sentido de que la colonización de las tierras del oriente había generado ventajas tales como la incorporación de territorios hasta entonces desconocidos por el Estado, la apertura de una nueva economía de exportación y la consolidación de las fronteras bolivianas hasta entonces con delimitaciones inciertas con relación a los países vecinos. La investigadora hace notar que este optimismo encubría un complejo proceso de organización de grupos de poder oriental (1992: 23).

#### **4.4. La goma como factor de acumulación originaria de capital y fuente del poder económico y político en el oriente**

En 1770, el químico inglés Priestley utilizaba la goma elástica para borrar rastros de lápiz. En el siglo XIX el químico escocés Carlos Mackin y el inventor Hancock lograron ablandar el caucho con solvente de tramontina para su aplicación en distintas superficies. Sin embargo, la mayor industrialización de este producto se alcanzó gracias al procedimiento de vulcanización que permitió obtener un material que no se resquebraje en el frío, ni se derrita en el calor. Su descubridor fue Charles Goodyear en Estados Unidos el año 1839.

A través del procedimiento de vulcanización se desarrolló la industria textil con la fabricación de impermeables, cinturones y otros productos, también fue beneficiada la industria del calzado. Pero la industria que alcanzó mayor desarrollo gracias a la invención del nuevo producto fue la fabricación de neumáticos que permitió la aparición del automóvil (Gamarra, op. cit.: 24-25).

Entre 1880 y 1915 se produce el auge de la goma, debido, al notable crecimiento de la industria automovilística y del incremento de la demanda de este producto en el mercado internacional. La comercialización de la goma articula al oriente, especialmente al norte amazónico con el mercado externo, en condiciones primario-exportadoras, similares a la exportación de los minerales en la región andina y bajo un régimen de explotación de la fuerza laboral indígena. De este modo se configuraron dos enclaves capitalistas: el minero en la región andina y el cauchero en el oriente.

Entre ambos existían diferencias; en el caso de la explotación de la goma se utilizó fuerza laboral indígena en condiciones de semiesclavitud y se aprovechó la ausencia del Estado para construir un verdadero poder regional. Los mineros, por su parte, favorecidos por la presencia de las instituciones estatales en la región andina desarrollaron una estrategia de co-optación de sus estructuras.

De acuerdo a los estudios de Mario Arrieta, en 1846, Santa Cruz contenía un 25% de haciendas con relación a La Paz y Cochabamba, aprovisionando de productos tales como azúcar, hilados y tejidos de algodón, charque, cuero curtido y artículos de cuero (arneses, lazos, batas y calzados). La ganadería también se desarrolló significativamente en 1850 existían unas 200 mil cabezas de ganado en los alrededores de Santa Cruz. A estos productos principales se debe añadir el arroz, miel, café, cocoa, cera, vainilla, urucú y otros (1990:58). Estos productos en un porcentaje mayor al 75% eran comercializados en el mercado local y en los centros mineros, el resto se los exportaba al norte de Argentina.

Entre 1850 y 1876 se desarrolla la explotación de la quina que tenía como principal mercado al norte argentino. Esta comercialización operaba desde Reyes a través de dos empresas, una de capitales franceses; La Braillard, Claussen y Cía y la otra del empresario alemán Otto Richter. En 1876, cuando el precio de la quina desciende drásti-

camente, ambas empresas se instalan en Riberalta para dedicarse a la explotación de la goma (Soruco, 2008:15).

El ciclo del caucho se había iniciado en 1823 con el primer embarque brasileño para el mercado externo (Álvarez en Arrieta, op. cit.: 62). Sin embargo fue a partir de 1880 que alcanzó su auge, consiguiendo una producción de 3 mil toneladas entre 1990 y 1915, promoviendo el traslado de unas 80 mil personas a las zonas caucheras (Ibid: 62-63).

Iniciaron el emprendimiento Antonio Vaca Díez, Nicolás Suárez, Nicanor Salvatierra y Antenor Vásquez, articulándose a capitales europeos y reclutando forzosamente población indígena para trabajar en la “siringa”, en condiciones de semiesclavitud bajo la modalidad de contratos de enganche que provocaron el déficit de mano de obra para las tareas agrícolas (Soruco, op. cit.:15-16; De la Fuente en Peña, op. cit.: 95).

Los dos enclaves para la explotación de la goma fueron el eje Larecaja – Caupolicán – Muñecas por una parte, en tanto que las provincias Vaca Díez, el Territorio Nacional de Colonias del noroeste, el Territorio del Acre y parte de la provincia Velasco del departamento de Santa Cruz, configuró el otro eje económico (Gamarra, op. cit.: 27).

Con relación a la explotación de la goma existen diferentes interpretaciones sociológicas; para José Luís Roca, representó el núcleo de cohesión económico, político y cultural del oriente boliviano cumpliendo tareas similares a la conquista y colonización española de tres siglos antes. El mismo autor sostiene que si bien ésta fue una actividad extractiva destinada íntegramente al mercado externo sin desarrollar industrias locales, generó excedentes que fueron invertidos en empresas comerciales, agropecuarias, finan-

cieras y de transporte, además de aperturar el mercado del norte a los productos tradicionales cruceños: azúcar, arroz, café y tabaco (Op. cit.: 176).

Hargirakis sostiene que la explotación de la goma en condiciones extractivas “hacia afuera”, al igual que en el caso de la élite minera de occidente, estructuró grupos dominantes desarticulados de los sectores sociales del país, consiguientemente, incapaces de comprender su realidad y despreciando su condición poblacional indígena, al reproducirse de generación en generación, a partir de relaciones familiares antes que por méritos y capacidades (en Soruco, op. cit.: 2).

La élite cruceña proyecta su hegemonía regional en el oriente bajo el influjo de la explotación de la goma, la inmigración europea y la importación de productos de ultramar (Ibid: 13). A estos factores debemos añadir la inhumana explotación indígena cuya población fue reclutada a la fuerza para ser sometida al trabajo de extracción de la siringa en condiciones de semiesclavitud, tal como anotamos antes. La vida era tan difícil para los indígenas que optaron por fugar, internándose al bosque para no ser atrapados por sus eventuales captores, de ahí que se fueron acuñando las varias leyendas en torno a la búsqueda de la “loma santa”, la “tierra sin mal” en la que no existan “enganchadores” que los abucen.

En otros casos se movilizaron expresando su rebeldía contra el sistema imperante. La más destacada rebelión fue la batalla de kuruyuki dirigida por Apiaguaqui Tumpa el año 1892. La guerra contra los blancos fue preparada para recuperar sus tierras y su libertad. Los capitanes de Tumpa fueron Chabuco, Nambi, Guarerai, Bocarape y Yupi. Desde los primeros días de enero de ese año los rebeldes arrasaron las poblaciones de Ibo, Ñumbité (Cuevo) y Cangapemí. En Santa Rosa derrotaron al ejército, Camiri fue sitia-

da y varios de sus pobladores fueron degollados. Los chiriguanos insurrectos eran más o menos diez mil personas, sin embargo, un ejército de 1700 soldados fuertemente armados los derrotó el 28 de enero provocando la muerte de unos mil indígenas (Antezana E., 1994: 45).

Las barracas no sólo representaban el núcleo hegemónico en el oriente, sino que además constituían un eje de articulación poblacional funcional a los requerimientos de la explotación de la goma. El nucleamiento poblacional operaba a través del enganche que, a su vez, se sostenía en el “habilito” como mecanismo de endeudamiento del siringuero que aseguraba al patrón fuerza laboral permanente para ampliar la base productiva de la barraca. El empatronamiento no deviene de una transformación del sistema de trabajo, sino más de un “commodity peonaje” o de un peonaje por mercancías (Gamarra, op. cit.: 39). Así, la barraca se constituía también en un “micro – mercado” con tiendas habilitadas para el abastecimiento de los sirinueros.

La legislación que regulaba el sistema de trabajo en las barracas era ampliamente favorable a los intereses de los concesionarios de estradas gomeras y dejaba en situación de indefensión a los sirinueros. La Ley de 24 de noviembre de 1883 estipulaba la libre contratación en la relación jurídica entre enganchadores y enganchados, legalizaba el habilito y lo consideraba como una deuda y prohibía el castigo de azote para los sirinueros. La Ley de 18 de noviembre de 1896 disponía la matriculación del enganchado ante un notario público con intervención del fiscal, representando una débil normativa de regulación de estos contratos.

Otro factor, en contraste, que merece mayor caracterización es el flujo de inmigrantes europeos en torno a la explotación del caucho, los que se articulan a los emprendimientos cruceños y que, en otros casos, son simples trabajadores de la construcción de las vías férreas por la Madeira-Mamoré Railway.

Alejandro Antezana S., hace notar que sólo en el gobierno de Eliodoro Villazón entre 1909 y 1913, se entregaron en concesión más de 10 millones de hectáreas a empresas ferroviarias bajo el compromiso de que tiendan vías férreas que permita unir a todas las regiones del país, entregándoles enormes extensiones de territorios garantizados con tierras baldías sin ninguna garantía efectiva por parte de los empresarios (Op.cit.:180-181).

Estas empresas no sólo incumplieron sus compromisos, sino que sus operarios se dedicaron más bien a la explotación de gomales en las tierras que habían accedido. El auge de la goma permitió a estos extranjeros capitalizarse y obtener enormes réditos, especialmente los inmigrantes alemanes, tal como hace notar Manuel de la Fuente (en Peña, op.cit.: 95). Sobresalen entre estos emprendimientos la Casa Zeller-Moser, la Casa Elsner y la Casa Schweizer. Entre los alemanes asociados a la Casa Zeller destacan: Jorge Banzer, Francisco Treu, Alberto Natush, David Cronenbold, Pablo Bush y Emilio Zeller (Roca, op. cit.: 410).

#### **4.5. La Casa Suárez**

Era un emporio transportista, financiero, industrial, comercial, castañero y ganadero, cuyo patrimonio se estima hacia 1920 en 40 millones de dólares, siendo propietario en Riberalta de 86 inmuebles. Accedió a la propiedad en más de 8 millones de hectáreas de tierras, varias de ellas ubicadas en los bosques amazónicos del actual departamento de Pando y en los campos de pastoreo del departamento del Beni. Además se había adjudicado 18 mil estradas gomeras, acreditaba 500 mil cabezas de ganado, poseía 6 lanchas a vapor y otras tantas albarengas o remolques con una capacidad total para arrastrar 200 toneladas de carga (Roca, op. cit.: 242).

La Casa Suárez representaba el núcleo hegemónico del poder económico y político del oriente. Había logrado monopolizar una buena parte de las actividades que giraban alrededor de la explotación cauchera. Así mismo, diversificó sus actividades económicas incursionando en el campo del transporte donde alcanzó mayor monopolio, servicios financieros, ganadería, explotación forestal y comercio. La acumulación del excedente generado por la explotación de la goma le permitió transferir capital a estos otros rubros productivos y de servicios.

Los caucheros, entre ellos los hermanos Nicolás y Napoleón Suárez, fueron ampliamente favorecidos por la Ley de Estradas Gomeras que fue promulgada el 12 de diciembre de 1895 por el Presidente conservador Mariano Baptista, declarando todos los árboles productores de goma, como propiedad del Estado. Haciendo uso de su facultad dominial el Estado adjudicó a particulares nacionales y extranjeros las tierras baldías del oriente y el norte amazónico, adoptando como unidad de medida las “estradas gomeras”, es decir por grupos de 150 árboles, debiendo pagar los adjudicatarios la suma de 15 bolivianos por estrada, monto que podía ser amortizado en el plazo de 15 años.

La reglamentación de esta Ley se reguló por Decreto de 30 de junio de 1896, disponiendo que los adjudicatarios obtengan gratuitamente 25 hectáreas adicionales por cada 100 estradas adjudicadas. Esta era una concesión ultra petita que favorecía una mayor concentración de tierras (Antezana S, op. cit.: 277). El sistema instituido no sólo era exageradamente favorable para los propietarios, por sus precios ínfimos y la casi nula obligatoriedad en su relación jurídica con el Estado, sino porque además contabilizaba las estradas o grupos de 150 árboles independientemente de su ubicación. Esto significa que una misma estrada podría medir un número mayor o menor de hectáreas, según que los árboles inventariados se encuentren más o menos dispersos.

Esto explica la enorme acumulación de tierras y bosques entre los adjudicatarios. Destacan los hermanos Suárez y Antonio Vaca Díez, los primeros fundaron en Londres la empresa The Orthon Bolivian Rubber Company Limited. En 1917 la Casa Suárez Hnos. inscribió en el Registro Nacional de Concesiones un número de pertenencias gomaleras que sumadas representaban algo más de 4 millones de hectáreas, conteniendo 8.730 estradas gomereras que multiplicadas por 150 árboles cada una de ellas, totalizaban 425 mil 230 árboles para la extracción de goma y castaña.

La Ley de estradas gomereras promulgada por los conservadores tenía como antecedente la Ley de tierras del Estado de fecha 13 de noviembre de 1886, mediante la cual se declaraban de propiedad del Estado las tierras baldías, asimilando al mismo como la administración pública de tierras que podía actuar a discreción en ejercicio de su poder dominial sobre sus territorios.

Los liberales dieron continuidad a esta política a través de Ley de tierras baldías de 26 de octubre de 1905 que ratificaba el sistema de adjudicaciones de tierras y concesiones de estradas gomereras con mínimas exigencias para los adjudicatarios, consistentes apenas en la obligatoriedad de pagar precios irrisorios y poblar una pequeña parte de sus áreas adjudicadas. De esa manera se configuraba una estructura de tenencia de tierras latifundista que consolidaba y ampliaba el sistema de haciendas.

**Cuadro No. 2**  
**Pertenencias de la Casa Suárez Hnos. en 1917**

<b>Pertenencia</b>	<b>Superficie/ en has.</b>
Filadelfia	775.770
Costa Rica y San Roque	1.263.000
Cuba	203.106
Sena y Canadá	621.293
El Triunfo I	201.582
El Triunfo II	15.289
Bella Flor, Nueva Paz y Copacabana	205.000
Santa Elena	170.537
Camacho y Concepción	183.000
Santa Rosa	126.206
Medio Río	25.684
Cachuela Esperanza	14.267
Contra-Varicia	4.515
Valparaíso	16.250
Puerto Rico	75.750
Trinidad	11.178
Genechiquía	53.080
Península	2.022
La Paz de Chacobo	43.918
<b>Total</b>	<b>4.011.437</b>

Fuente: Antezana S. Alejandro, op. cit.: 279

En 1917 la Casa Suárez había alcanzado indiscutiblemente la condición de empresa terrateniente más importante del norte y noroeste de la amazonía boliviana. Tal como se demuestra en el cuadro sus propiedades superaban los 4 millones de hectáreas que eran equivalentes al 75% de la extensión del actual departamento de Pando; al 55% de la superficie de la provincia Vaca Díez del departamento del Beni y algo más del 4% de la extensión del territorio nacional (Gamarra, op. cit.: 36). Además sus estradas se encontraban ubicadas en sitios estratégicos junto a los ríos Acre, Abuná, Beni, Madre de Dios, Ivon, Orton y Tahuamano, lo que le permitió ejercer monopolio comercial y del transporte.

#### 4.6. La crisis de la goma

Desde el año 1914 cae súbitamente el precio de la goma por el incremento de la producción en las Islas Malayas. En ese momento los explotadores de la goma no tenían muchas alternativas puesto que se encontraban aislados geográficamente del mercado andino, no tenían posibilidad de competir con los productos importados de Perú, Chile y Argentina, ya que el ferrocarril Antofagasta-Oruro y Villazón –La Paz abarataba el transporte de los productos de esos países. Adicionalmente, habían debilitado notablemente la actividad agrícola por el traslado masivo de indígenas a la explotación de la siringa.

En estas circunstancias adversas, sin embargo, las Casas comerciales instaladas en Santa Cruz, tenían posibilidades de invertir sus capitales acumulados en otros rubros productivos y de servicios. Las Casas comerciales fueron implementadas por inmigrantes extranjeros que mantenían contactos con personas y empresas de sus países de origen, lo que les permitía dinamizar la importación de productos de ultramar. Es por eso que estas Casas comerciales se diversificaron a la agricultura y ganadería.

La Casa Zeller, fundada en 1889, adquiere el predio “Las Barreras” ubicado cerca de Warnes convirtiéndolo en complejo “agroindustrial” dedicado al serrío de madera y al destilado de alcohol. En sus almacenes, además ofertaba alimentos y herramientas importadas de Alemania (Soruco, op. cit.: 19).

La Casa Schweitzer, fundada en 1905, adquirió haciendas ganaderas. La Casa Elsner, fundada en 1905, obtuvo estancias ganaderas en Cordillera y Chiquitos. La Casa Paz Hnos. accedió a estancias en una extensión de 14.350 hectáreas, instalando una destilería de alcohol, convirtiéndose después de alguna década a la producción de azúcar (Ibid: 21-22).

De todas maneras, estas Casas comerciales adquieren haciendas agrícolas y ganaderas, aunque no para dedicarse con prioridad a la actividad agropecuaria, sino más bien como una acumulación de patrimonio. En ese momento la única inversión productiva que reinvertió en Santa Cruz parece ser la existencia de una máquina a vapor, que alimentaba de energía a un aserradero y un molino de trigo (Koster en Arrieta, op. cit.: 65), al margen de esta actividad y de la importación de productos europeos, además de la producción de alcohol, la economía en el oriente ingresa en un severo receso por no haber reinvertido el excedente generado por la explotación del caucho (Peña, op. cit.: 99).

La adquisición de haciendas agrícolas y ganaderas no significaba por sí sola la activación de la producción agropecuaria, más aún considerando que la conclusión del tendido de las vías férreas entre las zonas caucheras y el mercado de exportación, favoreció el ingreso de productos alimenticios a costos más bajos. Esto explica que, hacia 1930 la producción de arroz representaba apenas un tercio que la cosecha de 1903 y que el azúcar se mantuvo prácticamente en un nivel estancado (Koster en Arrieta, op. cit.: 65).

El censo agropecuario de 1950 demuestra que Santa Cruz representaba el 11% del total de haciendas de Bolivia, ocupando una superficie del 13% del total abarcado por las haciendas en nuestro país, cultivando tan sólo el 8% del total nacional. La actividad agrícola era prácticamente residual. La adquisición de haciendas no respondía prácticamente a una dinámica económica empresarial, sino más bien a la modalidad de obtener "status" para insertarse en los círculos sociales e ingresar a los clubes, fraternidades, cooperativas de servicios públicos y cámaras empresariales (Soruco, op. cit.: 28).

Claro que ésta no era una regla absoluta, pues las empresas comerciales más importantes logran invertir en la actividad agrícola y

ganadera, aunque sin lograr transitar a la condición de burguesía agroindustrial. Se reproduce y amplía más bien, un sistema latifundista articulado desde las haciendas tradicionales. El caso más relevante fue el de la Casa Zeller que, antes de la caída de la goma, se dedicaba a la exportación de cueros de bovinos y a la importación de mercaderías europeas. Luego de la crisis cauchera, amplió sus actividades a la agroindustria mediante el destilado de alcohol, instalando también talleres de carpintería, herrería, hojalatería y mecánica (Roca, op. cit.: 411 y 413). Pese a que no hizo surgir la agroindustria propiamente dicha, configuró un sistema hacendal de enormes proporciones.

**Cuadro No. 3**  
**Haciendas Elsner y Hnos.**

Nombre del predio	Superficies en has
Yvoperenda	12.608
Nemía	3.609
Urundaití	5.976
El Palmar	5.701
La Palma	2.500
La Mara	2.500
El Toborocho	7.500
El Guyacanal	5.000
El Cupesí	2.300
El Sauce	2.500
San Lucas de Tama	2.000
Tama	2.034
Despeñadero	1.895
Pompeya	19.730
Los Cerros	5.000
<b>TOTAL: 15</b>	<b>80.855</b>

Fuente: Papeles de Haciendas Elsner, en Roca, op. cit.: 417

Otros inmigrantes europeos destacados fueron Carlos y Mateo Amelunge, Carlos Gasser, Fedor Albrecht, Otto Harem (Ibid: 418). Sin embargo, no sólo había inmigrantes alemanes, también se encontraban italianos José Bruno y Dionisio Foianini. De la Europa oriental proviene Mateo Kuljis que trabajaba con el checo José Ko-

marek como vendedor de las tiendas Manaco. Algunos se vincularon al rubro agropecuario a través de actividades derivadas. Por ejemplo el propio Mateo Kuljis se convierte en proveedor de cueros a Manaco en sociedad con el alemán Carlos Fuchtner (Soruco, op. cit.: 28).

Los datos anteriores reafirman que la actividad extractiva de la goma no reinvertió excedentes para generar industria particularmente en el norte, por eso las élites que se conformaron en torno a la explotación cauchera no pudieron transitar a la condición de burguesía agroindustrial, lo que sería posible varios años más tarde al influjo de un gran apoyo estatal. De todos modos, la explotación de la goma, fue el punto de acumulación originaria de capital en el oriente que, después de la caída de sus precios y de su demanda en el mercado internacional, permitió ampliar la constitución de latifundios con nuevas haciendas adquiridas por las Casas comerciales.

## **5. La post – guerra del Chaco y las luchas indígenas por afectar la estructura agraria**

El acceso de los republicanos al gobierno no conllevó ningún tipo de modificaciones substanciales a la estructura agraria dominante articulada en torno a la hacienda y el trabajo servidumbral. Sin embargo, desatado el conflicto bélico con el Paraguay, los indígenas de diferentes regiones de nuestro país fueron convocados para la defensa de una patria que ni siquiera les había reconocido elementales derechos ciudadanos.

Los efectos de la frustración del Chaco alcanzaron notables impactos históricos posteriores. Los indígenas se entremezclaron con los sectores mestizo-criollos lo que coadyuvó a que éstos últimos adquieran conciencia acerca de su problemática (Rivera, op. cit.: 93), despertó entre la población un sentimiento nacionalizador (Zavaleta

en Rivera, op. cit.: 93), los indígenas adquirieron mejores destrezas de lucha y, sobre todo, mayor autoridad para exigir la atención de sus derechos.

En la Constitución de 1938 se proyecta el Estado – Nación que intentaría ser concretado con la Revolución nacional de 1952. Destaca en la norma fundamental el reconocimiento de las comunidades indígenas, aunque carentes aún de medidas que atiendan sus demandas históricas estructurales. El gobierno de Villarroel constituye un hito importante en la medida en que dispone la abolición de las relaciones servidumbrales aprobadas en el Congreso indigenal.

Sin embargo, la reacción de los terratenientes sería violenta y se simbolizaría en el colgamiento del Presidente Villarroel y de sus principales colaboradores el 21 de julio de 1946 y en el periodo del sexenio en el que se ejecutaron medidas represivas combinadas entre el ejército, la policía y las milicias civiles. De todos modos la rebelión indígena se mantuvo y alcanzó cada vez mayores niveles de intensidad. Sus demandas giraban en torno a la eliminación del pongueaje, la restitución de sus tierras comunitarias usurpadas y la eliminación de las numerosas gavelas atentatorias a su economía (Rivera, op. cit. 99).

A fines de 1946 se sublevan las poblaciones de Churigua (Cochabamba), Tarvita (Chuquisaca) y Topohoco (La Paz). Entre enero y marzo de 1947 la agitación se propaga hacia Aigachi, Pucarani y Los Andes de La Paz y a la provincia Ayopaya en Cochabamba, en Oruro y los valles se suman los pobladores de Eucaliptos, Aroma, Mohoza, Challa, Tapacarí y Arque. Hasta julio del mismo año la rebelión se expande a las provincias Ingavi, Pacajes, Los Andes, Larecaja, Yungas en el departamento de La Paz; Cercado en el departamento de Oruro; San Pedro de Buena Vista, Charcas y Cara en el departamento de Potosí; Ayopaya, Mizque, Aiquile, Arque,

Cliza y Tapacarí en el departamento de Cochabamba; Azurduy, Padilla, Sud Cinti y Zudañes en el departamento de Chuquisaca y en varias localidades y haciendas en los valles de Tarija (Antezana y Romero en Rivera, op. cit.: 104).

Las movilizaciones indígenas, si bien, no respondían a un mando único y a una estructura orgánica, representaron una onda expansiva muy difícilmente reversible. Sus acciones desplegaban no solamente movilizaciones reivindicativas, sino también, presiones incesantes dirigidas contra los hacendados. Las haciendas eran rodeadas, los indígenas se apostaban en los cerros, con el sonido de sus pututos convocaban a los pongos indígenas que se encontraban dentro de las haciendas para que se rebelen, estos últimos se negaban a cosechar hasta lograr la salida pacífica del hacendado o su expulsión violenta.

La rebelión indígena se circunscribió sin embargo a la región andina y sub andina, lo que explica que la aplicación de la reforma agraria posterior en el oriente no adquiriera connotaciones redistributivas de tierras. Es obvio que la mayor o menor profundidad de un proceso social está asociada directamente a la correlación de fuerzas que pueden exhibir los actores que protagonizan las transformaciones.

# **CAPÍTULO TERCERO**

## **REFORMA AGRARIA DE 1953**



# REFORMA AGRARIA DE 1953

## 1. Antecedentes

En 1950, la población económicamente activa del país era de 1 millón 351 mil personas, de las cuales el 73% se dedicaba a la agricultura, el 3% a la industria minera y petrolera, el 8% a la transformativa, el 1.5% a la construcción, el 9.2% al comercio, el 1.4% al transporte y a las comunicaciones y el 3% trabajaba en las instituciones públicas y en el sistema de servicios comunales (Koroliou, 1987: 127-128).

El poder económico y político del país se encontraba en manos de los “barones del estaño” Patiño, Hochstchild y Aramayo, más o menos 500 latifundistas y unos 50 industriales, comerciantes y monopolios extranjeros. El producto interno bruto por sectores de la actividad económica tenía la siguiente composición: sector agropecuario 78,9 millones de dólares, minería y petróleo 66,2 millones de dólares, manufacturas 23,1 millones de dólares, transporte 13,8 millones de dólares, otros sectores 80,6 millones de dólares (CEPAL en Matías, 2006).

En el área rural predominaba el latifundio, de acuerdo al censo agropecuario de 1950, la población rural alcanzaba a 2,2 millones de personas, de las cuales sólo el 4,5% de los propietarios rurales retenía el 70% de la propiedad agraria con extensiones de 1.000 a 10.000 hectáreas. La distribución de tierras se expresa en el siguiente cuadro.

**Cuadro N° 4**  
**Distribución de tierras en 1950**

Tipos de propiedad	Números de predios	Superficies en Has.	Porcentajes
Latifundios	690	12.700.000	53.8
Comunidades indígenas	27.651	7.200.000	30.5
Minifundios	51.826	3.700.000	15.7
<b>TOTAL</b>	<b>86.377</b>	<b>23.600.000</b>	<b>100</b>

Fuente: CEPAL

Elaboración: Matías, 2006

Según la información del cuadro, se observa que entre las propiedades de comunidades indígenas y los minifundios no equilibran los predios detentados por los terratenientes. Sin embargo, la inequitativa distribución de tierras no era el único problema que afectaba la estructura agraria, a éste se sumaban los bajos niveles de producción y productividad que en gran medida eran provocados por los sistemas de trabajo imperantes. Según el censo agropecuario de 1950 sólo el 1.5% de las propiedades se encontraban trabajadas por el propio operador (propietario de la tierra), el 2.4% se explotaba con participación de colonos y jornaleros, el 2.6% eran predios trabajados por arrendatarios, en tanto que el 2.8% se encontraba trabajado por comunidades indígenas (Ley de Reforma Agraria, 1990: 15).

Con relación a los contenidos de la reforma agraria de 1953 dos corrientes ideológicas debatían acerca de su filosofía; la escuela pirista que sostenía el carácter parcelario e individual de la propiedad indígena para impulsar una agricultura capitalista que permitiera la evolución de las fuerzas productivas en esa vía de desarrollo agrícola. La otra corriente estaba sustentada por Sergio Almaraz en representación de la Central Obrera Boliviana; propugnaba la eliminación total de la propiedad capitalista, el fortalecimiento de la comunidad campesina y la desaparición de las unidades agropecuarias medianas y grandes, sean estas de carácter semifeudal o capitalista (Urioste, 1988: 10).

Según las explicaciones de Arturo Urquidi, uno de los principales proyectistas, el contenido final de la reforma agraria adquirió carácter mixto o ecléctico; no sólo por haber recogido el debate interno, sino también por haberse inspirado en las reformas agrarias clásicas que hasta ese entonces se habían conocido en el ámbito de la comunidad internacional, nos referimos a las reformas agrarias de tipo zarista, prusiano, la americana y la mexicana (Op, cit.: 172).

Vale la pena resaltar que la reforma agraria boliviana del 53 y la reforma agraria mexicana de la segunda década del siglo XX, constituyen los dos procesos de transformación agraria más profundos del continente por haber sido impulsados “desde abajo” por la movilización indígena, independientemente de las corrientes ideológicas que moldearon sus contenidos.

## **2. El Decreto Ley 03464 de 2 de agosto de 1953**

### **2.1. Bases teóricas de la reforma agraria**

Siguiendo a Arturo Urquidi, las bases teóricas de la reforma agraria son: la función social de la propiedad, el trabajo como fundamento del derecho sobre la tierra y el reconocimiento de la propiedad privada sobre la tierra (Op cit.:174).

#### **a) Función social de la propiedad**

A diferencia de la concepción romanista que inspiró la legislación civil de la antigüedad y del medioevo, en la época contemporánea el derecho propietario ya no tiene carácter absoluto, es decir, no implica discrecionalidad para usar, gozar y abusar de un bien. Se parte del razonamiento de que la propiedad debe responder esencialmente al interés colectivo, por lo que tendrá limitaciones o restricciones definidas en la Ley. En el caso de la propiedad

agraria, según Urquidi, la limitación radica en la eliminación de la estructura feudal y del sistema servidumbral (Ibid: 174).

## **b) El trabajo como fundamento del derecho sobre la tierra**

Este postulado se dirige principalmente a eliminar los mecanismos de extracción del excedente indígena a través de sistemas especulativos. El régimen de trabajo imperante en la colonia y la primera época republicana se caracterizaba por haber impuesto un régimen de colonato y relaciones laborales servidumbrales, a través de los cuales la obtención de renta operaba mediante el cobro de un canon de arrendamiento a favor de los patrones por el usufructo de las tierras reconocidas a los indígenas, además de la fijación de los servicios domésticos gratuitos, efectuados en beneficio de autoridades, curas y militares.

De acuerdo a las tesis clásicas de la economía política de inspiración marxista, existen dos formas de obtención de renta en el ámbito de la actividad agropecuaria; la explotación de la fuerza laboral humana o la apropiación de la plusvalía generada por el trabajador del campo denominada renta absoluta y la productividad generada por el predio, según su vocación natural y de acuerdo a su ubicación con relación a los centros de comercialización o renta diferencial. El sistema de trabajo imperante en la realidad agraria boliviana, se orientaba a la obtención de renta absoluta mediante un sistema de explotación servidumbral y el uso especulativo de la tierra.

El principio fundamental del trabajo para adquirir y conservar el derecho propietario sobre la tierra fue recogido de la reforma agraria mexicana, exactamente con el mismo espíritu que inspiró su formulación, la liberación de las fuerzas productivas del agro a partir de la ruptura del régimen de colonato y de las relaciones laborales servidumbrales

### **c) El reconocimiento de la propiedad privada sobre la tierra**

Tal como anotamos antes, la reforma agraria de 1953 fue ecléctica, en el sentido de adoptar contenidos mixtos de las reformas clásicas reconocidas hasta entonces. En ese sentido, si bien tuvo un carácter redistributivo en la región andina y subandina, se dirigía a la liquidación del latifundio en estas zonas del país, por considerarlo como núcleo articulador de la estructura agraria feudal. De todos modos, esto no significaba que se proponía abolir la propiedad privada, por el contrario reconocía expresamente a la misma en todas sus modalidades de derecho propietario, inclusive a las propiedades de comunidades indígenas, tal como nos explica el propio Urquidí (Ibid:176).

El fundamento del reconocimiento de la propiedad privada estaba determinado por el carácter democrático-burgués de la reforma agraria boliviana, doctrina que inspiraba a sus proyectistas. De acuerdo a esta concepción debería instituirse la vía capitalista de desarrollo rural, como modo de producción dominante y transición ineludible a etapas de desarrollo social superiores.

### **2.2. Derecho originario de la nación sobre la tierra**

La asignación de la dominialidad originaria de la tierra a la nación tiene también como fuente a la reforma agraria mexicana de 1917. Esta disposición se encuentra contenida en el artículo 1° del D. L. de Reforma Agraria: El suelo, subsuelo y aguas del territorio de la República, pertenecen por derecho originario a la Nación boliviana (1990:20).

La connotación de esta norma no tiene los alcances de la nacionalización de la tierra, puesto que admite la propiedad privada y otorga este carácter a todas las modalidades de derecho propietario, incluido el de las comunidades, entre los preceptos de Ley de la Reforma Agraria.

Entre los críticos de esta disposición está Abraham Maldonado para quien la nación es un concepto abstracto en el que no podrá recaer la titularidad y ejercicio de derecho, alguno, por tanto correspondería al Estado tal potestad (Op, cit: 339-341). Sin embargo Arturo Urquidi aclara que la nación es una comunidad de territorio, entre otros atributos, por lo tanto puede ser perfectamente titular del derecho originario sobre la tierra. Además, señala el proyectista de la Reforma Agraria, que el Estado no siempre responde a los intereses del conjunto, a diferencia de la nación que comprende a toda la comunidad (Op, cit: 177-179).

En esta última argumentación trasluce la concepción ideológica de Urquidi que formaba parte de la identidad política del Partido de Izquierda Revolucionario PIR, de filiación marxista- stalinista, según la cual el Estado es el aparato de dominación política de una clase social sobre las demás. La clase políticamente dominante, es a su vez, la que tenía bajo su control a los factores de la producción, es decir, la detentadora del poder económico en una sociedad.

Independientemente de los argumentos doctrinales que sustentaron la proposición de esta normativa, es indudable que esta disposición, consagrada luego en el texto constitucional de 1961, tenía particular importancia dada la discrecionalidad con la que actuaron las administraciones públicas, especialmente en la otorgación de tierras baldías del oriente, a título de dominialidad estatal sobre la tierra y los recursos naturales.

Urquidi defiende la pertinencia de esta disposición, aunque, reconoce que dado el carácter plurinacional del Estado boliviano, tal como explica Jorge Ovando Sanz, en realidad correspondería proclamar el derecho originario sobre el territorio a favor de la Nación boliviana, de las nacionalidades indígenas y de los grupos étnográficos menores, como homenaje al principio de libre autodeterminación de los pueblos (Ibid: 179).

En tiempos contemporáneos, el reconocimiento de la tercera generación de derechos humanos cuya titularidad y ejercicio corresponden a colectividades, se encuentra a tono con los avances doctrinales que crearon por una ficción de la ley la figura de persona jurídica como entidad colectiva capaz de adquirir derechos y contraer obligaciones, de donde resulta que categorías abstractas como Nación y Pueblo pueden ser perfectamente facultados para ejercer dominialidad sobre la tierra y los recursos naturales.

Además, tal como vimos antes, la dominialidad se divide en originaria y útil, cuyas connotaciones doctrinales diferencian la dominialidad originaria o titularidad imprescriptible del derecho con la potestad de disposición o dominialidad eminente reconocida a favor del Estado para el cumplimiento de sus funciones naturales de administración.

Finalmente, tal como anota Arturo Urquidi, la comunidad precede a la aparición del Estado en la evolución de la sociedad humana. Ahora bien, contemporáneamente se asume que la comunidad es equivalente a la Nación, lo que determina que la Nación preceda al Estado en cuanto al desarrollo organizativo de la sociedad (Ibid: 180-181).

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

Se encuentran expresados en el artículo 6 de la Ley de Reforma Agraria:

- a) Proporcionar tierra labrantía a los campesinos que no la poseen o la poseen en forma insuficiente, siempre que la trabajen; expropiando latifundios que la detentan en exceso o disfruten de renta absoluta que no proviene de su trabajo.
- b) Restituir a las comunidades indígenas las tierras que les fueron usurpadas y cooperar con la modernización de sus cultivos, respetando sus tradiciones colectivistas.

- c) Liberar a los trabajadores campesinos de su condición de siervos, proscribiendo servicios y obligaciones gratuitas.
- d) Estimular el incremento de la productividad y comercialización de la industria agropecuaria, facilitando la inversión de nuevos capitales, respetando a los agricultores pequeños y medianos, fomentando el cooperativismo agrario, prestando ayuda técnica y abriendo posibilidades de crédito.
- e) Conservar los recursos naturales del territorio, adoptando las medidas técnicas y científicas indispensables.
- f) Promover corrientes de migración interna de la población rural, ahora excesivamente concentrada en la zona inter andina, con objeto de obtener una racional distribución humana, afirmar la unidad nacional y vertebrar económicamente al oriente con el occidente del territorio boliviano.

En el primer capítulo del presente texto identificamos tres pilares fundamentales que orientan la transformación de la estructura agraria en un país; sistema de propiedad, sistema de trabajo y sistema de producción. Estos elementos se encuentran contenidos entre los objetivos de la Reforma Agraria de 1953. Veamos; entre sus objetivos se plantea afectar el sistema de tenencia de tierras por cuatro vías, proporcionar tierras a quienes no la poseen o la poseen en forma insuficiente, expropiar latifundios, restituir tierras de comunidad y promover corrientes de migración interna hacia zonas despobladas.

Con relación al sistema de trabajo se propone expresamente liberar la fuerza de trabajo liquidando el régimen servidumbral. Finalmente, en lo relativo al sistema de producción, se plantea incrementar la productividad y comercialización, facilitando las inversiones, promoviendo el cooperativismo, apoyando el acceso a tecnología moderna y prestando servicios financieros (créditos).

## 2.4. Tipos de propiedad agraria

Las disposiciones de la Ley de Reforma Agraria parten de la división de la propiedad de la tierra en dos categorías: propiedad del Estado y propiedad privada. La propiedad del Estado comprende los bienes de dominio público y patrimonial. Entre los bienes de dominio público se cuentan los caminos, lagos, lagunas, ríos y fuerzas físicas susceptibles de aprovechamiento económico. Entre los bienes de dominio patrimonial tenemos las tierras baldías, las tierras revertidas, las tierras vacantes y las tierras forestales de carácter fiscal.

En los artículos 6 y siguientes de la Ley de Reforma Agraria de 1953 se establecen las siguientes formas o tipos de propiedad agraria privada: solar campesino, pequeña propiedad, mediana propiedad, empresa agropecuaria, propiedad cooperativa y propiedad de comunidades indígenas.

La clasificación de formas o tipos de propiedad antes expuestos se complementan con una zonificación territorial del país en las que las superficies por modalidades propietarias presentan extensiones variables. Las zonas geográficas corresponden a:

- Zona del altiplano y puna
- Zona de valles
- Zona sub tropical
- Zona tropical

Estas cuatro zonas geográficas, a su vez, se subdividen internamente en sub zonas. A continuación describiremos las características de los distintos tipos de propiedad.

## **a) Solar Campesino**

Es el suelo donde se edifica la casa-habitación o el terreno de casa- vivienda que incluye anexos tales como: corrales, depósitos, etc. (Maldonado, op. cit.: 250). Es el lote de vivienda que cumple una función de residencia rural para quienes alquilan su fuerza de trabajo en haciendas próximas, industrias o actividades urbanas (Urquidi, op. cit.: 184).

Es una parcela que permite al operador agrícola resolver el problema de su vivienda y residencia, no está dirigida a cumplir la actividad agropecuaria, sino más bien a dotar de viviendas próximas a la actividad agropecuaria cuando el desarrollo de la agricultura permita instalar empresas agrícolas, o para campesinos que desempeñan otras actividades distintas a la agrícola (Flores Moncayo, 1956: 258).

El solar campesino respondía esencialmente a la necesidad de cubrir el espacio de vivienda y residencia de los campesinos e indígenas, atendiendo su realidad multiactiva y multiresidente, según las cuales se desempeñan en varios oficios, al margen de la actividad agrícola, o eventualmente para tener mano de obra disponible en caso de que se instalen industrias o empresas agrícolas en las cercanías de esas áreas.

## **b) Pequeña propiedad**

Es el espacio destinado a garantizar el sostenimiento o subsistencia de la familia campesina (Maldonado, op. cit.: 352). Es la parcela para el trabajo del campesino y su familia. Sus destinatarios son los agricultores directos, lo que justifica su carácter de patrimonio familiar inembargable, consiguientemente, su inafectabilidad (Urquidi, op. cit.: 184).

José Flores Moncayo, sostiene que la pequeña propiedad se basa en el derecho de familia porque tiene por objeto proteger el patrimonio de las unidades familiares en su calidad de asociaciones naturales. Generalmente son las unidades familiares las que operan la actividad agropecuaria, recurriendo solamente de manera circunstancial a colaboradores eventuales en épocas de barbecho o siembra (Op. cit.: 259).

El carácter individualista de la reforma agraria boliviana se patentiza en el reconocimiento de la pequeña propiedad, cuyo objetivo es parcelar e individualizar las tierras de las comunidades. Si bien, a través del reconocimiento de esta modalidad de derecho propietario, reconoce el carácter heterogéneo de la estructura agraria, recogiendo la economía campesina en la legislación, sin embargo, sólo con carácter de subsistencia o de mera reproducción simple de sus productores.

### **c) Mediana propiedad**

Es un predio intermedio entre la pequeña y gran propiedad cuya función es garantizar el abastecimiento interno (Maldonado, op. cit.: 354). La explotación de estas tierras tiene por finalidad, obtener producción dirigida al mercado, por lo que requiere cumplir un mínimo volumen de productividad, el concurso de trabajadores asalariados y el empleo de medios técnicos-mecánicos. Para desarrollar la actividad agropecuaria en este tipo de propiedad se debe combinar el trabajo directo con la función empresarial (Urquidi, op. cit.: 185).

La intervención del titular del predio puede concretarse en el trabajo directo o en la dirección del proceso productivo. El cumplimiento de la función social en esta categoría de propiedad se materializa a través de la productividad obtenida en el predio de acuerdo con la vocación natural del suelo. Los productos obtenidos satisfacen las necesidades alimentarias de la población urbana, de ahí que su función social se asocie primordialmente a la productividad (Flores Moncayo, op. cit.: 262).

Las explicaciones anteriores acerca de la función social de la mediana propiedad dirigida al abastecimiento de la demanda del mercado interno ratifica el carácter de mera subsistencia asignada a la pequeña propiedad por la Ley de reforma agraria y la articulación de la mediana propiedad a la demanda alimentaria interna. Destacamos también los alcances de la función social de la propiedad agraria en correlación directa con el trabajo y la productividad, tratándose de unidades empresariales.

#### **d) Empresa agropecuaria**

Es un complejo de bienes y servicios de carácter altamente industrializado para permitir el más amplio desarrollo de las fuerzas productivas en el ámbito del desarrollo rural, dirigido al abastecimiento de la demanda alimentaria interna y a los mercados de exportación (Maldonado, op. cit.: 357; Urquidi, op. cit.: 186).

Según José Flores Moncayo, se trata de una propiedad extensa, con importante capacidad económica por el empleo de medios técnicos modernos, que implica inversión de capital suplementario, especialmente maquinaria agrícola. Su producción debe ser de gran escala, generando valor agregado o industrialización, de tal manera de incrementar el capital agrícola con cultivos intensivos de mayor rendimiento económico (Op. cit.: 264).

La empresa agropecuaria fue creada con la finalidad de establecer un polo de desarrollo agroindustrial en el oriente y de articular su producción y productividad prioritariamente al mercado internacional a través de la exportación de productos de alto rendimiento.

#### **e) Propiedad cooperativa**

Es una empresa económica de administración democrática. Su extensión será delimitada sólo si se integra de minifundistas y pe-

queños propietarios. Para el caso de medianos propietarios no podrá exceder del doble establecido para empresas en la respectiva zona (Maldonado, op. cit.: 358-359). Las cooperativas se inscriben en la doctrina del cooperativismo o tendencia favorable a la cooperación en el orden económico y social y que tiene su manifestación en el acercamiento de las personas o grupos de ellas para la realización de su ayuda recíproca, en el cumplimiento de determinadas finalidades (Ossorio, ob. cit.: 176-177).

Las cooperativas son tierras concedidas a agricultores asociados. Pueden tener las siguientes modalidades; tierras de pequeños y medianos productores aportadas para la constitución del capital social de las cooperativas, tierras de campesinos organizados en sociedades cooperativas y tierras pertenecientes a sociedades cooperativas agrícolas (Urquidí, op. cit.: 206).

En la exposición de motivos de la Ley de Reforma Agraria, las cooperativas constituyen un mecanismo de agregación de minifundios, consiguientemente de reagrupación de predios agrarios. Parece contradictorio el hecho de que la reforma agraria promueva la parcelación campesinista de la tierra y luego plantee previsiones para evitar el minifundio por la vía de las cooperativas, cuando en realidad se pudo haber preservado la estructura comunitaria de la propiedad indígena o, por lo menos, haber establecido restricciones a la sucesión y consiguiente atomización de la pequeña propiedad.

Por otra parte, no es correcto establecer a las cooperativas como un tipo de propiedad puesto que sus asociados son propietarios pequeños o medianos que constituyen una sociedad, es decir, no pierden sus propiedades individuales para dar nacimiento a otro tipo de derecho propietario.

## **g) Comunidades indígenas**

Tal como anotamos antes constituyen una modalidad de propiedad privada agraria. Arturo Urquidí aclara que se refiere a las comunidades del oriente que fueron víctimas de la usurpación de tierras desde el 1.º de enero de 1900 (Op. cit.: 192). La restitución de tierras de comunidad se sujetó a reglamento especial contenido en el D.L. del 19 de mayo de 1954 que introduce un elemento de confusión al establecer que “ los comunarios desposeídos interpondrán directamente las demandas de restitución...”; con lo que se debilita su alcance comunitario o colectivo porque el procedimiento prescribe que la solicitud tiene por sujeto titular al comunario, no expresamente a la comunidad.

Sin embargo, entre los contenidos de la Ley de Reforma Agraria se establece con claridad que se trata de tierras colectivas, consiguientemente, que son inalienables y no están destinadas a la obtención de lucro. Abraham Maldonado, confirma que esta modalidad propietaria se dirige a las comunidades del oriente, precisa que no se las debe confundir con la comunidad campesina o con la comunidad de ex-haciendas, puesto que estas categorías son más bien creaciones de la Ley de Reforma Agraria de 1953 (Op. cit.;361).

### **2.5. Superficies máximas según clase de propiedad**

Entre las medidas más importantes de la legislación de la reforma agraria está la definición de superficies máximas para la propiedad agraria, por zonas geográficas, clase de propiedad y tipo de actividad agropecuaria. Estas extensiones máximas se encuentran actualmente vigentes, pues su modificación requiere de un estudio multidisciplinario y también debería ser variable según las zonas geográficas.

**Cuadro N° 5**  
**Superficie máxima según clase de propiedad agrícola**

Clase de propiedad	Zonas	Sub zonas	Superficies máximas en Ha			
Pequeña propiedad	Zona del altiplano y puna	- Ribereña del lago Titicaca				10
		- Norte con influencia del lago Titicaca				10
		- Central con influencia del lago Popoo				15
		- Sur				35
	Zonas de valles	- Abiertos - Cerrados - Cabeceras de valles - Abiertos - Cerrados - Cabeceras de valles	Riego	Secano	Vitícola	
			6	12	3	
			4	8	3	
				20		
	Zonas Sub tropical	- Yungas - Santa Cruz - Chaco				10
						50
						80
Mediana propiedad	Zona del altiplano	- Sub Zona Norte con influencia del lago.				80
		- Sub Zona Norte sin influencia del lago				150
		- Sub Zona central				250
		- Sub Zona Sur y semidesértica				350
	Valles cerrado	- En tierras de valles - En serranías - Cabeceras de valles				40
						40
						200
	Zona tropical	- Beni, Pando, Provincia Iturrealde del departamento de La Paz				500
	Zona semitropical	- Yungas - Santa Cruz - Chaco				150
						500
						600
	Zonas de valles abiertos	- Adyacentes a la ciudad de Cochabamba - Otros valles abiertos Reproducciones en valles abiertos(1995)	Riego y primera humedad	Secano	Vitícola	
			50	10	24	
			60	150	24	
			20	40	6	
Empresa agrícola	Zonas del Altiplano					400
	Zona influenciada por el Lago					800
	Zona andina, altiplano y puna					500
	Valles abiertos					80
	Valles cerrados	- En tierras cultivables de valles - En serranía				150
	Zona tropical y sub tropical	- De la región oriental				200

Fuente: Ley de reforma agraria, 1990

En el caso de las propiedades ganaderas se contemplan las siguientes superficies máximas, por clase de propiedad:

- Propiedad pequeña 500 hectáreas
- Mediana propiedad 2.500 hectáreas
- Empresa ganadera 50.000 hectáreas

Para las propiedades ganaderas se aplica la norma técnica según la cual se considera una capacidad de carga animal de 5 hectáreas por cabeza de ganado mayor, por lo que en el caso de la empresa ganadera se deben acreditar 10.000 cabezas de ganado mayor para justificar la superficie de 50.000 hectáreas.

## **2.6. Procedimientos de distribución y redistribución de tierras**

Los mecanismos a través de los cuales opera la reforma agraria son los siguientes: afectación, dotación, restitución y reversión.

### **a) Afectación y dotación**

Son procedimientos íntimamente correlacionados entre sí. La afectación es un procedimiento a través del cual se pretende eliminar el latifundio reduciendo su extensión hasta el límite de la mediana propiedad. Las tierras afectadas serán dotadas a los campesinos que no tienen tierra o que la poseen en forma insuficiente.

La base de la afectación es la utilidad pública que justifica la declaratoria de la ilegitimidad de la propiedad latifundista y la de su redistribución a favor de sectores que requieran acceder a la misma. Si bien la afectación está asociada a la utilidad pública, no necesariamente es equivalente a la expropiación, puesto que dependiendo de los casos dará lugar o no a la indemnización.

## **b) Restitución y reversión**

Son dos procedimientos que implican la transformación substancial de propiedades que, habiendo tenido carácter comunitario fueron convertidas en propiedades particulares, por lo que se dispone que recuperen su condición original (D.L de 13 de mayo de 1954 y de 24 de noviembre de 1955), o que se aplican a tierras baldías y a los gomales y castaños por incumplimiento de condiciones de colonización comprometidas. En definitiva, la restitución procede para tierras comunitarias que fueron convertidas en propiedades particulares, en tanto que la reversión para tierras baldías otorgadas en concesiones y que no cumplieron obligaciones contraídas.

## **2.7. Caracterización del latifundio en la Ley de Reforma Agraria de 1953**

El artículo 12 del D.L 03464 prescribe que el Estado no reconoce latifundio que es la propiedad rural de gran extensión, variable según su situación geográfica, que permanece inexplorada o explotada deficientemente, por el sistema extensivo, con instrumentos o métodos anticuados que dan lugar al desperdicio de la fuerza humana, o por la percepción de renta fundiaria mediante el arrendamiento, caracterizado en la zona andina por la concesión de parcelas, pegujales, sayañas, aparcerías u otras modalidades equivalentes, de tal manera que la rentabilidad depende de la plusvalía que rinden los indígenas en su condición de siervos o colonos y de la cual se apropia el terrateniente en forma de renta-trabajo, determinando un régimen de opresión feudal, que se traduce en atraso agrícola y bajos niveles de vida y cultura.

Existen tres elementos concurrentes en la caracterización de latifundio: la gran extensión superficial de un predio, la implementación de un sistema de explotación deficiente y atrasado con bajos niveles de producción y productividad, la aplicación de un sistema

de trabajo de colonato y servidumbre que privilegia la obtención de renta a través de la explotación de la fuerza de trabajo indígena-campesina.

## **2.8. Régimen de trabajo campesino**

La Ley de Reforma Agraria de 2 de agosto del 53, en sus artículos 144 y 145, prescribe la abolición del sistema de colonato y de todas las formas de prestación de servicios personales gratuitos o compensatorios. Asimismo dispone el establecimiento del sistema de trabajo asalariado, que debe ser obligatoriamente instituido en los contratos laborales, independientemente de que estos sean individuales o colectivos.

La modificación substancial del sistema de trabajo tiene por finalidad liberar las fuerzas productivas en el agro, así como de eliminar la obtención de renta a partir de la explotación de la fuerza laboral humana, con base en el régimen de colonato y servidumbre.

## **3. Distribución de tierras durante la ejecución de la reforma agraria**

La reforma agraria de 1953 tenía como principal propósito transitar de una estructura agraria donde predominaba la hacienda feudal articulada al capitalismo minero, a otra en la que predomine la empresa capitalista, proceso acompañado de una enorme asistencia estatal. Para este efecto combinó la vía farmer en occidente, consistente en transformar la comunidad originaria tradicional en pequeña propiedad con mayor articulación al mercado capitalista, con la vía junker en el oriente, consistente en convertir la hacienda tradicional en empresa capitalista.

### **3.1. Tierras dotadas entre 1953 y 1992**

En el cuadro No 6 se muestran las dotaciones que se hicieron en todo el territorio del país, ya sea por dotación de tierras fiscales o por afectación de latifundios improductivos, durante los 39 años de aplicación de la Ley de Reforma Agraria entre 1953 año en que se promulga el Decreto Ley de Reforma Agraria, hasta 1992, año en que se intervienen el ex Consejo Nacional de Reforma Agraria CNRA y el ex Instituto Nacional de Colonización INC, precisando la cantidad de beneficiarios por dotación y las superficies a las que accedieron, por departamento, discriminando por tamaño de predios.

**Cuadro N° 6**  
**Tierras distribuidas en Bolivia**  
**entre 1953 y 1992**

Depto	-1-50		51-500		501-2.000		2.001-2.500		2.501-50.000	
	Predios	Has.	Predios	Has.	Predios	Has.	Predios	Has.	Predios	Has.
Beni	2.633	58.756	1.598	315.537	1.721	2.091.633	727	1.662.552	1.513	7522.139
Chuq	5.377	12.265	601	108.636	259	273.596	60	135.982	123	957.568
Cbba	5.151	41.493	1.777	334.069	754	753.712	59	132.965	235	1.719.027
La Paz	7.074	53.309	2.060	408.409	1.212	1.302.716	263	606.128	757	6.719.856
Oruro	556	8.897	557	94.154	195	215.196	36	79.279	326	3.725.627
Pando	485	5.707	283	52.748	76	77.577	21	47.388	93	817.071
Potosí	3.383	26.864	799	141.991	395	422.696	58	129.332	275	3.218.096
SCZ	3.791	49.575	3.043	678.090	2.988	3.572.971	1.088	2.544.975	2.200	15.843.836
Tarija	2.463	20.764	773	164.861	501	527.041	93	217.323	205	1.336.533
Total	30.913	277.630	11.491	2.298.501	8.101	9.237.141	2.405	5.555.929	5.727	41.859.758
%		0,5		3,9		15,6		9,4		70,7

Fuente: INRA, 2005  
Elaboración propia

De acuerdo a la información contenida en el cuadro se observa que la distribución de tierras no fue equitativa. Presumimos que las superficies entre 1 a 500 hectáreas tienen como titulares a los indígenas y campesinos cuyo número total de beneficiarios alcanzaría la cifra de 42.404 con una superficie total de 2.5 millones de hectáreas, equivalentes al 4.5 % del total de hectáreas distribuidas.

Por su parte, los predios con tamaños entre 500 a 50 mil hectáreas serían preferentemente, aunque no exclusivamente, los correspondientes a medianos y grandes propietarios, los que totalizan 16.233 beneficiarios con una superficie global de 56,6 millones de hectáreas, equivalentes a algo más del 95% de extensiones distribuidas.

La información del cuadro no nos permite discriminar las tierras de comunidades que, en todo caso, restarían la superficie total asignada a las medianas y grandes propiedades puesto que sus extensiones generalmente superan las 500 hectáreas.

Desde el punto de vista de la distribución de tierras por macro regiones del país se observa que en la región andina y sub-andina se han distribuido preferentemente predios que oscilan entre 1 y 500 hectáreas. Entre los departamentos de La Paz, Oruro, Potosí, Chuquisaca, Cochabamba y Tarija totalizan 1.3 millones de hectáreas distribuidas como solar campesino y pequeña propiedad. Tenemos el siguiente detalle: en La Paz más de 461 mil hectáreas, en Oruro pasan de 103 mil hectáreas, en Potosí sobrepasan las 145 mil hectáreas, en Cochabamba superan las 375 mil hectáreas y en Tarija más de 185 mil hectáreas.

A su vez, en los departamentos de Santa Cruz, Beni y Pando se ha privilegiado la distribución de medianas y grandes propiedades, es decir, predios cuyas superficies se encuentran entre 500 a 50 mil hectáreas. Los predios que se encuentran dentro de estas extensiones en estos tres departamentos superan las 34 millones de hectá-

reas. Por departamentos tenemos el siguiente detalle: en Santa Cruz cerca de 22 millones de hectáreas entre 500 a 50 mil hectáreas, en Beni más de 11 millones de hectáreas y en Pando más de 900 mil hectáreas.

Las mayores concentraciones de tierras se presentan en el departamento de Santa Cruz donde los predios con superficies mayores a las 10 mil hectáreas totalizan 6.7 millones en 372 expedientes. La desagregación de esta información muestra el siguiente detalle: 5.4 millones de hectáreas corresponden a 316 dotaciones individuales, 584 mil hectáreas a 19 empresas y 679 mil hectáreas a 37 cooperativas (Soruco, op. cit.: 67-68).

### **3.2. Distribución de tierras durante la ejecución de la Reforma Agraria por periodos quinquenales**

Entre 1953 y 1993, desde el inicio de la reforma agraria hasta la Intervención por irregularidades denunciadas contra el ex Consejo Nacional de Reforma Agraria y ex Instituto Nacional de Colonización, se observa la siguiente distribución de tierras por periodos quinquenales:

**Cuadro N° 7**  
**Superficie distribuida por beneficiario, según periodos quinquenales**  
**(1953-1993)**

Periodos Quinquenale	Cantidad de Expediente	Beneficiarios		Superficie en Has	
		N°	%	N°	%
1953-1958	403	13.777	1,81	607.356,4551	1,06
1959-1963	3.280	72.147	9,50	3.315.581,4737	5,79
1964-1968	2.624	34.196	4,50	3.122.358,2521	5,45
1969-1973	7.464	111.384	14,67	9.086.532,1961	15,86
1974-1978	11.596	198.239	26,10	17.449.864,0992	30,45
1979-1983	4.113	75.334	9,92	4.912.977,4237	8,57
1984-1988	5.049	83.794	11,03	4.252.377,4264	7,42
1989-1993	13.540	162.621	21,41	13.612.221,7313	23,75
Sin Periodo	371	7.944	1,05	946.053,6946	1,65
<b>Total</b>	<b>48.440</b>	<b>759.436</b>	<b>100</b>	<b>57.305.322,7522</b>	<b>100,00</b>

Fuente: INRA, Informe presentado a la Comisión de tierra/territorio, recursos naturales renovables y medio ambiente de la Asamblea Constituyente, marzo de 2007.

En el cuadro podemos constatar que durante los gobiernos militares se repartieron las mayores cantidades de tierras; especialmente en el gobierno del Gral. René Barrientos (1964-1968), se repartió el 5.4% del total y del Cnl. Hugo Banzer (1974-1978) que entregó el 30.4% del total. En la gestión de Jaime Paz Zamora (1989-1993) se distribuyó el 23.7% de predios. Tres gobiernos (dos militares y uno civil) repartieron el 60% de la superficie distribuida por el Estado.

### **3.3. Tierras distribuidas por beneficiarios según departamentos**

Seguimos trabajando con el mismo periodo de tiempo, pero considerando ahora la distribución de tierras por departamento.

**Cuadro N° 8**  
**Superficie distribuida por beneficiario, según departamento**  
**(1953-1993)**

Departamento	Cantidad de Expedientes	Beneficiarios		Superficie en ha.	
		N°	%	N°	%
Chuquisaca	1.864	19.242	2,53	1.419.517,0096	2,48
La Paz	10.196	256.848	33,82	7.846.514,7142	13,69
Cochabamba	7.441	160.151	21,09	3.188.442,7783	5,56
Oruro	1.449	44.321	5,84	4.080.749,3993	7,12
Potosí	4.197	124.647	16,41	4.130.955,0286	7,21
Tarija	3.421	28.031	3,69	2.328.248,1128	4,06
Santa Cruz	12.237	107.213	14,12	22.111.216,6607	38,58
Beni	6.994	17.579	2,31	11.279.216,9227	19,68
Pando	661	1.404	0,18	920.462,1260	1,61
<b>Total</b>	<b>48.460</b>	<b>759.436</b>	<b>100</b>	<b>57.305.322,7522</b>	<b>100,00</b>

Fuente: INRA, Informe presentado a la Comisión de tierra/territorio, recursos naturales renovables y medio ambiente de la Asamblea Constituyente, marzo de 2007.

Estos mismos datos desagregados por departamentos nos muestran: primero que la mayor cantidad de tierras distribuidas corresponden al departamento de Santa Cruz con 22.1 millones de hectárea, equivalente al 38.5% del total distribuido a nivel nacional; en segundo lugar, está el Beni con 11.2 millones de hectáreas representando el 19.6%; seguidamente está La Paz con 7.8 millones de hectáreas; es decir, el 13.6%. Por el contrario, llama la atención que en el departamento de Pando sólo se hayan distribuido 920 mil hectáreas, correspondientes al 1.6%.

### **3.4. Tierras distribuidas por beneficiarios según clase de propiedad**

Ahora tomaremos como principal variable para el análisis la superficie distribuida según clase de propiedad. Tenemos el siguiente detalle:

**Cuadro N° 9**  
**Superficie distribuida por beneficiario, según**  
**clase de propiedad (1953-1993)**

Departamento	Cantidad de Expediente	Beneficiarios		Superficie en ha	
		N°	%	N°	%
Pequeña	26.939	269.179	35,44	4.850.838,8281	8,46
Mediana	13.555	123.567	16,27	16.231.728,8796	28,32
Empresa	4.147	17.005	2,24	23.011.055,2333	40,16
Solar Campesino	548	3.999	0,53	23.866,1021	0,04
Prop. Comunal	2.990	333.403	43,90	12.289.511,1437	21,45
Sin Dato	581	12.283	1,62	898.322,5654	1,57
<b>Total</b>	<b>48.760</b>	<b>759.436</b>	<b>100</b>	<b>57.305.322,7522</b>	<b>100,00</b>

Fuente: INRA, Informe presentado a la Comisión de tierra/territorio, recursos naturales renovables y medio ambiente, marzo de 2007.

De acuerdo a la información contenida en el cuadro, si bien la pequeña propiedad representa la mayor cantidad de expedientes; 26.939 para 269.179 beneficiarios, constituye al mismo tiempo, un bajo porcentaje de superficie distribuida, apenas 4.8 millones de hectáreas, equivalentes al 8.4% del total.

La propiedad comunaria, por su parte, representa el 21.4% de la superficie distribuida a favor de 333.403 beneficiarios. A su vez, la propiedad mediana y la empresa constituyen 17.702 expedientes a favor de 140.572 beneficiarios, por una superficie de 39.2 millones de hectáreas, equivalentes al 68.4% de la superficie distribuida.

### **3.5. Dobles dotaciones distribuidas irregularmente durante la ejecución de la Reforma Agraria**

Por otra parte, pese a que la Ley de Reforma Agraria, en su artículo 172, prohibía las dobles dotaciones para evitar precisamente el acaparamiento de tierras, se puede constatar en el Cuadro N° 10 que ésta disposición fue ampliamente vulnerada.

**Cuadro N° 10**  
**Personas que tienen más de una dotación**

Depto	Dos dotaciones		Tres dotaciones		Cuatro dotaciones		Cinco dotaciones	
	Fondos	Superficie	Fondos	Superficie	Fondos	Superficie	Fondos	Superficie
Beni	694	2.917.819,7760	176	1.322.150,3094	62	884.062,1206	28	458.820,4708
Chuquisaca	76	253.605,2666	6	4.267,8606	2	319,0357	0	0,0000
Cochabamba	354	203.981,9440	36	28.011,9120	12	3.130,2054	0	0,0000
La Paz	486	883.289,5032	80	377.106,6670	24	22.691,3428	4	10.046,5000
Oruro	48	153.101,1771	0	0,0000	0	0,0000	0	0,0000
Pando	38	142.273,3568	0	0,0000	0	0,0000	0	0,0000
Potosí	216	165.376,0820	18	430.208,8746	4	9.400,5750	2	83.514,9532
Santa Cruz	1.016	3.700.369,5700	152	982.815,3012	64	710.324,8154	38	292.592,0825
Tanja	214	267.708,7876	14	33.806,2226	6	4.652,4078	0	0,0000
Total	3.142	8.687.525,4633	482	3.178.367,1474	174	1.634.580,5027	72	844.974,0065

Fuente: INRA, 2005

Elaboración propia

La información del cuadro demuestra que 3.142 personas se beneficiaron con dobles dotaciones, por una superficie de 8.6 millones de hectáreas; 174 personas recibieron cuádruples dotaciones, por una superficie total de 1.6 millones de hectáreas y, finalmente, 72 personas obtuvieron cinco o más dotaciones, por una superficie sumada de 844 mil hectáreas. Totalizan 4.172 beneficiarios por una extensión equivalente a más de 14.3 millones de hectáreas.

A su vez, la mayor cantidad de estas múltiples dotaciones ilegales se concretaron a favor de beneficiarios en el departamento de Santa Cruz con 1.016, Beni con 694 y el norte de La Paz con 486. No podemos reflejar y cuantificar las dotaciones que se hicieron a más de un miembro de la familia como prohibía la Ley, siendo válida sólo una unidad de dotación por familia; pero revisando con más cuidado, conociendo las familias y los nombres de sus miembros, podemos encontrar casos donde hubieron dotaciones para el cónyuge, los hijos y colaterales.

Precisamente en el oriente, el chaco y la amazonía del país se encuentran expresadas la mayor cantidad de concentraciones latitudinarias de tierras. El siguiente cuadro nos da algunos datos de casos concretos de concentración de tierras por dobles dotaciones.

**Cuadro N° 11**  
**Algunos predios con grandes extensiones, dotadas en las tierras bajas<sup>1</sup>**

Propietario	Propiedad	No. Dotaciones	Hectáreas	Provincia Departamento
Familia Antelo		12	116.647	Ñuño de Chávez/Santa Cruz
Jaime Villarroel Durán		6	19.490	Cordillera/Santa Cruz
Familia Gutiérrez		5	96.874	Cordillera /Santa Cruz
Familia Paz Hurtado		5	76.000	Obispo Santistevan/Santa Cruz
Familia Saavedra Bruno		9	31.309	Germán Busch y Velasco/SCruz
Nelly Paz de Barbery		3	20.877	Obispo Santistevan/Santa Cruz
Familia Gasser Bowler		7	72.407	Santa Cruz/Beni
Familia Elsner		7	115.646	Santa Cruz/Beni
Familia Hecker		14	92.289	Santa Cruz/Beni
Humberto Delgado	Santa María	1	20.000	Beni
José Cutuqui Navarro	El Palmar	1	20.260	Beni
Guillermo Bauer Elsner	Elsner hermanos	1	73.690	Beni
José Morales Sivaut		4	101.598	Beni
Fernando Muñoz Vargas	Rapulo Ltda.	1	42.542	Beni
Ismael Gamarra	Concepción	1	17.872	Pando
Máximo Gamarra	La Castañita	1	19.566	Pando
Carlos Sonnesnschein	San Pedro y Contravacia	1	21.773	Pando
Familia Peñaranda		4	11.812	Pando
Hugo Pardo Rojas	El Chive	1	39.487	Pando
Sinforoso Leigue	Campo Esperanza	1	22.500	Pando

Fuente: INRA, 2005

Elaboración ISBOL

La información oficial extractada de los archivos del INRA nos demuestra la existencia de casos inverosímiles de familias concentrando extensas cantidades de tierras. La Fundación TIERRA presenta otros ejemplos; Benjamín Bowles Velasco que tiene tres dotaciones en las

<sup>1</sup> Conviene destacar que, de acuerdo al Plan Regulador de la ciudad de Santa Cruz de la Sierra, su superficie alcanza a 37.000 hectáreas, lo que significa que en el área rural existen familias que concentran extensiones equivalentes al triple de la superficie de la capital del departamento (Romero, 2003:65)

provincias Marbán del departamento del Beni y Sara del departamento de Santa Cruz, Jorge Castedo Coelo con tres dotaciones en las provincias Chiquitos y Germán Bush del departamento de Santa Cruz, Selvin Majluf con siete dotaciones en el departamento del Beni (TIERRA, 2006: 11).

Esta situación, además de impactar directamente en la ampliación de los niveles de inequidad en la tenencia de tierras, conspira contra cualquier posibilidad de desarrollo rural en la medida en que configura enormes latifundios que, objetivamente, no pueden ser explotados por sus titulares dada su extensión desmesurada.

Si bien es cierto que la información ha sido extractada de los archivos oficiales, es válido también considerar que la situación actual de estos propietarios no sea exactamente igual porque muchos de estos predios ya han sido afectados en el proceso de saneamiento de tierras o porque una buena parte de estas tierras ha sido transferidas a terceras personas a través de determinadas transacciones.

De todas maneras nos permite graficar el acaparamiento de la tierra por algunas familias, especialmente en el oriente, el chaco y la amazonía del país. Entre 1953 y 1992, la distribución de tierras en el oriente del país concentró las mismas en un 88% en manos de propietarios medianos y grandes (Pacheco, 1998: 64).

En la actual estructura agraria predominan las unidades medianas y grandes las que, sin embargo, no han podido cristalizar un verdadero desarrollo capitalista, pues sobreviven en su interior, expresiones latifundistas a modo de resabios feudales, configurando un sistema heterogéneo y de desarrollo desigual incapaz de articular al resto de las unidades en torno a un proyecto de desarrollo rural.

### 3.6. Tierras distribuidas por el ex Instituto Nacional de Colonización

La Ley de Reforma Agraria, además de las consolidaciones y dotaciones canalizadas por el ex Consejo Nacional de Reforma Agraria, también preveía la definición de áreas colonizables (artículo 114), es decir, la identificación de zonas en las que se entregarían tierras de buena calidad a personas nacionales o extranjeras, bajo la modalidad de concesiones de tierras fiscales.

Para cumplir tal finalidad, en un primer momento, fue la Corporación Boliviana de Fomento CBF la encargada de llevar a la práctica estas disposiciones, en cumplimiento del régimen de colonias<sup>2</sup>, hasta que el año 1966 se puso en vigencia la Ley de Colonización con el objeto, entre otros, de lograr una racional distribución humana, afirmar la unidad nacional y vertebrar económicamente el oriente con el occidente (artículo 2).

El siguiente cuadro muestra las superficies cedidas a colonos nacionales, como se los denominó, en las zonas declaradas de colonización, en los años de vigencia de la Ley hasta la intervención del ex Instituto Nacional de Colonización en 1992.

---

<sup>2</sup> Decreto Supremo No. 4439 de 21 de junio de 1956

**Cuadro N° 12**  
**Tierras adjudicadas para colonización por departamentos**

Depto	-1 a 50 ha.		51 a 500 ha		501 a 2.000ha		2.001 a 2.500 ha		2.501 a 50.000 ha	
	Predios	Superficie	Predios	Superficie	Predios	Superficie	Predios	Superficie	Predios	Superficie
Beni	154	1.012,22	117	22.524,19	170	213.028,67	25	59.946,39	42	260.029,42
Cba	770	10.763,57	504	118.010,86	349	351.147,88	25	57.006,57	69	365.499,03
La Paz	2.769	20.344,38	501	128.162,09	327	363.775,23	18	43.521,52	80	422.009,17
SCZ	329	2.908,73	178	46.233,52	427	552.745,69	116	255.463,34	159	952.372,69
Tarija	36	295,13	15	3.275,42	9	7.352,84	2	4.925,00	7	35.236,86
Total	4.063	35.324,04	1.315	318.206,07	1.282	1.488.050,30	186	420.862,82	357	2.035.147,17
%	56,41	0,82	18,26	7,40	17,80	34,63	2,58	9,79	4,96	47,36

Fuente: Romero, 2005

En total fueron entregadas por concesión 4.2 millones de hectáreas distribuidas en 7.203 predios en todo el país, de las cuales 556 mil hectáreas correspondientes a 508 predios se encuentran en el Beni; 902 mil hectáreas en 1.717 predios fueron adjudicadas en Cochabamba; 977 mil hectáreas correspondientes a 3.695 predios fueron otorgadas en La Paz; 1.8 millones de hectáreas contenidas en 1.209 predios fueron dotadas en Santa Cruz; y 51 mil hectáreas distribuidas en 69 predios fueron entregadas en Tarija.

Tanto por dotación, en cumplimiento de la Ley de Reforma Agraria, como por adjudicación, aplicando la Ley de Colonización, entre 1953 y 1992 fueron distribuidas 63.5 millones de hectáreas en todo el país, tal como pudo constatarse en los cuadros expuestos, elaborados con base en información oficial del Estado.

### 3.7. Evolución de la colonización de tierras fiscales del país

Si analizamos la situación de los procesos de migración interna, según los principales departamentos receptores, por periodos de tiempo, superficies ocupadas y modalidades de colonización ejecutadas, tenemos el siguiente detalle:

**Cuadro N° 13**  
**Evolución del proceso de colonización**

Detalle	Periodo				No. de títulos
	Hasta 1964	Hasta 1976	Hasta 1980		
Departamento	No. de familias	No. De familias	No. de familias	Superficies	
La Paz	6236	15.811	21.040	246.142	11.800
Cochabamba	4532	7770	13.986	162.150	1500
Santa Cruz	5309	15182	28.712	929.110	3.750
Otros Dpto		10.395	1.161	30.170	100
<b>Total</b>	<b>16.077</b>	<b>49.158</b>	<b>64.899</b>	<b>1.367.622</b>	<b>17.150</b>
<b>Por tipo:</b>					
Espontánea		41.898	51.554	986.092	12.100
Dirigida		6237	11.501	234.010	4.200
Privada		1.023	1.844	147.520	850
<b>Total</b>		<b>49.158</b>	<b>64.899</b>	<b>1.367.622</b>	<b>17.150</b>

Fuente: SIRENARE, La experiencia de colonización en Bolivia, 2002

De acuerdo a la información contenida en el cuadro con relación a la evolución de la colonización en nuestro país, podemos extraer algunas conclusiones; se trata de un proceso que se ha ido incrementando significativamente con el transcurso del tiempo, siendo los principales departamentos receptores Santa Cruz y La Paz, aunque con un significativo porcentaje superior de hectáreas cedidas para asentamientos humanos por parte del departamento oriental.

Si bien la colonización fue adoptada como una política de Estado en cumplimiento de los objetivos de la reforma agraria y de hecho apareció reflejada en los presupuestos nacionales de los primeros años de la revolución nacional, fue abandonada después, por lo que se siguió desarrollando en su modalidad de colonización espontánea.

### **3.8. Colonización nacional y extranjera en Santa Cruz**

Las políticas de colonización permitieron la entrega de tierras a grupos poblacionales extranjeros, por acuerdos con gobiernos de otros países, sobre todo en el departamento de Santa Cruz, lo que permitió el arribo de colonos menonitas, japoneses y rusos. Santa

Cruz fue, al mismo tiempo, el departamento receptor de las mayores corrientes migratorias o en el que se aplicaron más planes de colonización.

**Cuadro N° 14**  
**Colonización nacional y extranjera hacia Santa Cruz**

	Colonización Nacional	Colonización Menonita	Colonización Japonesa
Familias asentadas	18.600	2.075	432
Población	64.000	13.492	2.485
Superficie (hectáreas)	650.000	170.000	74.000

Fuente: Kimamoto en Romero, 2003: 69

Las mayores corrientes migratorias, desde el punto de vista de las familias trasladadas a Santa Cruz y de la superficie de los asentamientos son, indudablemente, de población nacional, especialmente quechua y aymara de los departamentos de Potosí, Chuquisaca, Cochabamba y La Paz. Entre las colonias de familias extranjeras destacan los menonitas y japoneses.

Con base en la implementación de programas de colonización dirigida, hasta 1967, las primeras colonias establecidas en Santa Cruz fueron: colonia Aroma con 1.300 familias, Cuatro Ojitos con 1.200 familias, Yapacaní con 1.129 familias, Cotoca con 160 familias, San Juan de los Chorrillos con 100 familias, Caranda con 100 familias, Calama con 100 familias, Huaytú con 300 familias, Tahuantinsuyo con 425 familias, Espejitos con 87 familias, San Juan de Yapacaní con 300 familias, Okinawa con 600 familias, además de 10 familias italianas, 200 familias de menonitas, 10 familias de chinos y otras 33 provenientes de otros lugares (Roca, op. cit.: 159-160).

Una de las zonas de colonización que más notoriedad alcanzó fue San Julián fundada el año 1970. Los japoneses integrantes de la colonia de Okinawa provienen de la ciudad del mismo nombre,

después que fuera devastada por una explosión atómica dirigida desde Estados Unidos durante la Segunda Guerra Mundial. Aportaron con la expansión de cultivos de algodón.

Los menonitas, por su parte, se trasladaron desde Canadá, México y Bélize, algunos incursionaron por Paraguay. Pertenecen a una secta religiosa de carácter protestante fundada en Alemania por Meno. Entre las colonias menonitas se cuenta: Swift Current, Riva Palacio, Somerfeld, Santa Rita, las Pavas y Canadiense, Bergthal, Nueva Holanda, Bella Esperanza y Tres Cruces. Los menonitas destacan porque fueron quienes expandieron los cultivos de soya en Santa Cruz (Ibid: 167).

#### **4. Infraestructura, créditos y tecnología en la reforma agraria de 1953**

Además de las políticas de distribución de tierras y de los planes de asentamientos humanos o colonización, se adoptaron otras medidas tendientes a mejorar substancialmente el sistema de producción, para lo cual se invirtió en infraestructura y se canalizaron créditos y tecnología.

Estas medidas se dirigieron principalmente al departamento de Santa Cruz que, como resultado global de la reforma agraria, debería convertirse en un verdadero polo de desarrollo agroindustrial. Conviene precisar que la fuente principal de las políticas agrarias para el oriente las encontramos en el plan de desarrollo presentado por la misión norteamericana presidida por Mervin Bohan el año 1942, en el marco de la cooperación bilateral entre Bolivia y Estados Unidos, en el contexto de la Segunda Guerra Mundial.

## 4.1. El Plan Bohan

El Plan Bohan se resume de la siguiente manera:

- Una agresiva y activa intervención del Estado.
- La vertebración caminera entre oriente y occidente.
- La modificación de las políticas impositivas sobre la tierra, sancionando la detención de predios ociosos.
- La redistribución de tierras de quienes no las trabajan a favor de quienes podrían explotarlos.
- La redistribución de la población en dirección a ocupar espacios geográficos insuficientemente habitados.
- La modificación de la política de precios, estableciendo artículos para la producción y eliminando subsidios a los cultivos de baja productividad.
- La instalación de complejos agroindustriales estatales hasta que los agentes privados sean capaces de asumirlos.
- Producción directa de materia prima para la actividad agropecuaria en esos complejos agroindustriales estatales, hasta que la actividad privada pueda abastecerlos.
- El Estado debe encargarse de la comercialización directa de la producción, así como de la adquisición de equipos e insumos (Romero, 2003: 58 -59).

El Plan Bohan aplicaba la teoría del subdesarrollo de la CEPAL que sostenía que el atraso de los países periféricos obedece a su condición de heterogeneidad estructural consistente en la convivencia de varios sistemas económicos sin hegemonía de uno de ellos sobre los demás. El factor causal explicativo de esta situación se expresa en dos limitaciones estructurales de sus economías; por una parte, la especialización en la exportación solamente de algunas materias primas (minerales en el caso de Bolivia), consiguiendo, por otra parte, la no diversificación de sus economías.

Para revertir esta situación proponía la diversificación de la economía y la sustitución de importaciones. La diversificación económica significaba desarrollar otros rubros productivos, además de los tradicionales, de ahí que durante la revolución nacional se haya intentado generar dos polos de desarrollo como base de un proceso de industrialización: el minero en el occidente y el agroindustrial en el oriente del país.

La sustitución de importaciones debería permitir producir algunos bienes que formaban parte de las importaciones y que los países atrasados estaban en perfectas condiciones de producir (productos agrícolas en el caso de nuestro país), para permitir la importación de tecnología, considerada como un factor determinante del desarrollo e imprescindible para avanzar a la industrialización o generación de valor agregado.

#### **4.2. Infraestructura caminera**

Uno de los aspectos fundamentales que resalta el Plan Bohan, como parte de su estrategia de diversificación económica y desarrollo agroindustrial del oriente, es su vertebración física con la zona andina. Además esta fue la demanda histórica contenida en el Memorando de 1904, como una necesidad para articular a Santa Cruz con los mercados del occidente del país y de esa manera impulsar su desarrollo económico.

Con relación a la vertebración vial se construyeron las carreteras La Paz – Cochabamba – Santa Cruz, articulando al oriente con el occidente. Desde Santa Cruz se construyeron caminos hacia las poblaciones de Portachuelo – Buena Vista – Puerto Grether con más de 1.000 kilómetros de extensión.

Adicionalmente se tendieron las líneas férreas entre Santa Cruz y Argentina con una longitud de 531 kilómetros y entre Santa Cruz y Brasil con una longitud de 615 kilómetros (Romero, 2003: 68).

### 4.3. Créditos agropecuarios

Siguiendo en la línea de ejecución de una reforma agraria integral, el Estado boliviano prestó servicios financieros a través de la canalización de créditos dirigidos preferentemente a grupos empresariales. Los recursos financieros otorgados siguieron una escala creciente, a partir de 1950 hasta 1983, mediante el Banco Agrícola de Bolivia BAB que, poco tiempo después tuvo que cerrar sus puertas debido a la situación de quiebra por la que atravesaba.

Los créditos otorgados por el BAB privilegiaron al departamento de Santa Cruz, acorde a la estrategia de creación de un poderoso polo de desarrollo agroindustrial con asiento físico en esa región. En el siguiente cuadro se puede constatar el flujo de recursos crediticios transferidos por el BAB, incluyendo montos y porcentajes, discriminando la información correspondiente al departamento de Santa Cruz y el resto de los departamentos.

**Cuadro N° 15**  
**Créditos otorgados por el BAB (1950-1983/ en millones de pesos)**

Año	Santa cruz		Otros Departamentos	
	Monto	Porcentaje	Monto	Porcentaje
1950-1952	0,1	25	0,3	75
1955-1963	25,4	40	37,8	60
1964-1971	161,1	43	214,1	57
1972-1977	1332,8	67	667,9	33
1978-1982	1629,2	49	1682,8	51
1983	2235,2	34	4305,8	66
<b>Total</b>	<b>5383,8</b>	<b>44</b>	<b>6908,7</b>	<b>56</b>

Fuente: Arrieta, Agricultura en Santa Cruz. De la encomienda colonial a la empresa modernizada (1559 - 1985). ILDIS. La Paz, 1990: 271

Se observa que Santa Cruz, de un porcentaje de participación en los créditos del BAB que representaba el 25% del total el año 1950, incrementó su participación a promedios generalmente superiores al 40% del total nacional a partir de 1955, alcanzando su pico máximo entre los años 1972 a 1977, es decir, durante el gobierno de facto del Cnl. Hugo Banzer Suárez, hasta un 67% del total de fondos de crédito canalizados por el BAB.

Si consideramos los montos otorgados como créditos a favor del sector agropecuario, veremos que se trató de cuantías importantes que, con el transcurso de los años, alcanzaron porcentajes significativos de crecimiento. Entre 1960 y 1965 los préstamos representaban el 2% del PIB agropecuario, entre los años de 1966 y 1971, la tendencia prácticamente se había mantenido.

Es a partir de la década de los 70s en que se incrementan significativamente los créditos y montos otorgados; entre 1978 y 1982 alcanzaba el 5% del PIB agropecuario. Sin embargo, es en la década de los 80s cuando se alcanzan los mayores porcentajes, pues los créditos llegan a superar el 16% del PIB agropecuario (Romero, 2003: 67).

Cabe destacar, sin embargo, no sólo la priorización al sector agropecuario y más específicamente al empresarial cruceño, en cuanto a la otorgación de créditos mediante el BAB, sino también con relación a la condonación de los mismos. En efecto, entre 1971 y 1978 el sector agropecuario fue beneficiado con un “perdonazo” de 44.5 millones de dólares que fueron absorbidos por el BAB desencadenando, entre otros factores, el proceso hiperinflacionario de los primeros años de la década de los 80s.

Se trataba de la deuda acumulada por 726 prestatarios algodoneiros y 188 agricultores de soya. El promedio de los préstamos para los algodoneiros representaba 55 mil dólares por prestatario,

en tanto que en el caso de los sojeros, este promedio alcanzaba a 309 mil dólares.

A fines de la década de los 70s el BAB también se había subrogado las deudas contraídas por el sector agropecuario con la banca comercial; se hizo cargo de la deuda adquirida por este sector con el Banco do Brasil por un monto de 5.8 millones de dólares, en ejecución del Decreto Supremo 13830. Así mismo se subrogó la deuda contraída por los agropecuarios con el City Bank por un monto de 1.8 millones de dólares, acatando la disposición del Decreto Supremo 13401.

#### **4.4. Complejos agroindustriales**

Si bien la explotación de la goma elástica durante los último años del siglo XIX y las primeras dos décadas del siglo XX representaron el factor de acumulación de capital para los sectores dominantes de Santa Cruz, este proceso no fue suficiente para formar un sector empresarial industrial, sino derivó sólo en la constitución de un empresariado comercial.

Con tales antecedentes y siguiendo los contenidos del Plan Bohan, en el propósito de diversificar la economía mediante el desarrollo capitalista del agro, tarea que requería la formación de un sector empresarial agroindustrial en el oriente, el Estado implementó y coadyuvó a la instalación de complejos agroindustriales en perspectiva de que fueran asumidos por el naciente empresariado agropecuario cruceño.

En la década de los 50s, con una inversión de 50 millones de dólares, a través de la Corporación Boliviana de Fomento (CBF) se amplió el ingenio La Esperanza, se construyó la planta Guabirá y se apoyo las iniciativas privadas que se cristalizaron en el ingenio La Bélgica y la planta de San Aurelio para la producción de azúcar. (Ro-

mero, 2003: 67). En este caso, la ex CBF actuó como mecanismo de transferencia o redistribución de recursos del Tesoro General de la Nación TGN, captados predominantemente de las utilidades generadas con la explotación minera de la región andina, para impulsar el desarrollo de Santa Cruz, otorgando enormes ventajas a su sector empresarial.

El ingenio estatal Guabirá, con el apoyo de la CBF, no intervenía en toda la cadena productiva, se dedicaba más bien a la producción fabril, dejando el cultivo de las materias primas a los productores individuales. Otro complejo agroindustrial que adquirió relieve y que apareció años después gracias a la iniciativa privada fue UNAGRO.

Por otra parte, destaca también la instalación de la Planta Industrializadora de Leche (PIL) con sede central en Cochabamba a un costo de 460.875 dólares. En este complejo agroindustrial deberían procesarse los distintos productos lácteos para abastecer la demanda interna.

#### **4.5. Tecnología e investigación**

Un elemento clave para impulsar cualquier proceso de desarrollo económico es el tecnológico, al extremo que resulta ser determinante y no condicionante para alcanzar este objetivo. La reforma agraria no ha descuidado este aspecto, por el contrario lo ha incorporado en su real sentido, ligado además a la investigación científica. Sin embargo, su mayor limitación fue que sólo lo consideró para el sector empresarial y que, además no alcanzó sostenibilidad.

El Estado importó 1.300 tractores, 5.000 arados de vertedero, 2.500 arados de hierro. Estableció estaciones experimentales para la investigación agrícola en Saavedra y Belén, Tamborada, Riberalta, Reyes, Trinidad y Villamontes (Arrieta en Romero, 2003: 67).

Desde 1947 operaba en Bolivia el Servicio Agrícola Interamericano SAI, arrendando maquinaria para cumplir actividades agrícolas. El SAI introdujo tractores de oruga, tractores de rueda, arados, rastras, sembradoras, cultivadoras, recolectoras, trilladoras combinadas, equipos de procesamiento, trailers y remolques, equipos varios (Roca, op. cit.: 581).

#### **4.6. Intervención estatal para la comercialización**

El modelo capitalista de Estado instaurado con la Revolución nacional de 1952 se reflejó también en los alcances definidos para la reforma agraria boliviana. Entre las consideraciones generales relativas a la reforma agraria, habíamos destacado la caracterización democrático-burguesa de este proceso de transformación de la estructura agraria señalado por Arturo Urquidí que fue uno de sus principales proyectistas.

El modelo capitalista de Estado tendía a sustituir las debilidades del sector agropecuario privado para dar un salto cualitativo por sí mismo hacia un proceso industrializador. En esta línea, determinó la intervención del Estado en la comercialización de determinados productos a fin de asegurar mercados, sobre todo de exportación. En 1960 se creó la Comisión Nacional para la comercialización del arroz (CONCA), de carácter semiestatal, siendo sustituida en 1968 por la Comisión Nacional del Arroz (CONAR) con similares finalidades (Romero, 2003: 67).

### **5. Producción y productividad**

#### **5.1. Producción campesina y auges cíclicos empresariales**

La reforma agraria de 1953 si bien ha representado un proceso histórico importante que ha permitido redistribuir tierras en la región andina y subandina, eliminar las relaciones de trabajo servidum-

bral en estas mismas zonas e incrementar los niveles de producción y productividad, no ha respondido plenamente a las expectativas trazadas en la Ley, por lo menos así se refleja en las cifras que analizaremos más adelante, particularmente con relación a este último tópico.

En la década de los 50s los cultivos totales del país no representaban siquiera el 1% de la superficie del país, siendo los cultivos más importantes el maíz, la caña de azúcar, el arroz y la yuca; habiéndose incrementado significativamente después de la reforma agraria, pues en 1958 se habían incorporado a la actividad agrícola otras 65 mil hectáreas, alcanzando gran relevancia el maíz que se incrementó de 19 mil hectáreas cultivadas en 1950 a 57 mil en 1958 (Arrieta, op. cit.: 206).

Entre 1958 y 1964 crecieron los cultivos de azúcar, arroz y algodón, manteniendo un ritmo de crecimiento moderado el maíz y la yuca y descendiendo los demás cultivos. Entre 1964 y 1975 el algodón, la soya y, en menor medida la caña de azúcar incrementan su importancia relativa del 18.7% en 1964 al 47.1% en 1975 (Ibid: 207).

La producción campesina, especialmente de la región andina y subandina, ha garantizado el abastecimiento alimentario de la población del país en las últimas cinco décadas, pese a que de acuerdo al diseño de la reforma agraria, su producción estaba orientada sobre todo al autoabastecimiento de las unidades familiares campesinas. En términos porcentuales ha contribuido con cerca del 70% de la demanda alimentaria interna.

La producción empresarial del oriente ha recibido un gran apoyo estatal, tal como constatamos antes. Su producción se concentró en el departamento de Santa Cruz y se ha orientado de acuerdo a la demanda del mercado externo desarrollando una productividad cíclica

de monocultivo acorde a esos factores. El primer ciclo corresponde a la explotación de caña de azúcar que permitió sustituir las importaciones peruanas que se canalizaban a través de la Casa Grace (Roca, op. cit.: 582).

Las principales empresas productoras eran los ingenios “La Esperanza”, “Guabirá”, “San Aurelio”, “La Bélgica” y “UNAGRO”. En cuanto a superficies cultivadas con caña de azúcar, de un total de 1.183 hectáreas el año 1954, se incrementó a 52.207 hectáreas en 1983. Respecto a los niveles de productividad, el ingenio “La Esperanza” en 1949 producía 249 toneladas, en tanto que en 1964 la producción total de caña de azúcar alcanzó a 80 mil toneladas, incrementándose aún más el año 1999 a 230 mil toneladas (Ibid: 582).

El segundo periodo cíclico corresponde a la explotación de algodón cuya producción se dirigió principalmente al mercado externo; el 80% de la producción de algodón era exportada. En 1950 los cultivos de algodón representaban una extensión equivalente a 200 hectáreas. Sin embargo, ese mismo año se instaló en Santa Cruz la empresa “Algodonera Boliviana” con capitales de la fábrica textil paceña “SAID”. En 1960 la extensión de cultivos en el departamento de Santa Cruz se incrementó a 1.300 hectáreas (Ibid: 585).

Luego aparecieron otras empresas textiles, incrementándose la producción a 72 mil quintales por año a partir de 1969. El auge del algodón se produjo entre 1971 y 1975, alcanzando su máximo nivel de exportaciones el año 1972 con 600 mil quintales. Los algodoneiros fueron los más beneficiados por el Estado; accedieron a créditos a largo plazo e intereses preferenciales, además de subvenciones y otras ventajas. Inclusive se les condonó su deuda con la banca estatal y se les subrogaron los préstamos contraídos con la banca comercial, tal como vimos antes.

Entre 1975 y 1980 se contrajo la demanda internacional debido a la pérdida de credibilidad del sector por intentar modificar los precios previamente acordados. Esta disminución de la demanda redujo paulatinamente la producción, aspecto que se puede apreciar en el siguiente cuadro:

**Cuadro N° 16**  
**Contracción de la producción de algodón**

<b>Año</b>	<b>Hectáreas cultivadas</b>
<b>1970 – 71</b>	<b>16.000</b>
<b>1972</b>	<b>46.000</b>
<b>1975</b>	<b>60.000</b>
<b>1983</b>	<b>6.500</b>
<b>1993</b>	<b>50.000</b>
<b>1999-2000</b>	<b>3.500</b>

Fuente: Roca ob. cit.: 587

Tal como se observa en la información contenida en el cuadro, en tres décadas, vale decir entre 1970 y el año 2000, los cultivos de algodón decrecen substancialmente; en términos porcentuales su producción disminuye a menos del 20%, de 16 mil hectáreas a sólo 3.500. Si comparamos su producción pico de 60 mil hectáreas cultivadas en 1975 y su disminución a sólo 3.500 el 2000, el decrecimiento es equivalente al 60%.

## **5.2. Los cultivos de soya**

El tercer ciclo corresponde a la soya; en 1970 la superficie cultivada con este producto representaba mil hectáreas, alcanzando el año 2002 la cifra de 633 mil hectáreas y un volumen de producción de 1.8 millones de toneladas, ascendiendo el año 2007 a 637 mil hectáreas cultivadas y un volumen de 1.9 millones de toneladas, según información oficial del Ministerio de Desarrollo Rural Agropecuario y Medio Ambiente MDRA YMA; 2.1 millones de toneladas según la Asociación Nacional de Productores de Ole-

aginosas ANAPO. El boom sojero ha ubicado a nuestro país entre los ocho países productores más importantes del mundo.

**Cuadro N° 17**  
**Principales productores mundiales de soya**

País/región	Producción (MILL DE TM)
	Año 2007
Estados Unidos	70,61
Brasil	62,00
Argentina	47,00
China	14,30
India	9,20
Paraguay	6,50
Canadá	2,70
Bolivia	2,10
Ex URSS	1,43
Uruguay	0,81
Indonesia	0,78
Unión Europea	0,55
Europea del este	0,33
Tailandia	0,22
Corea del Norte	0,16
Corea del Sur	0,14
México	0,10
Otros	2,66
<b>TOTAL</b>	<b>218,93</b>

Fuente: ANAPO, anuario 2007

Los principales productores de soya en el mundo son Estados Unidos, Brasil, Argentina, China, India, Paraguay, Canadá y Bolivia. Si bien nuestra producción es 35 veces inferior a la de Estados Unidos y casi 30 veces menor a la de Brasil, no deja de ser importante la participación boliviana en la producción mundial de la soya. No en vano este es nuestro principal producto de exportaciones no tradicionales, teniendo un significativo aporte en el PIB que, promedialmente en los últimos años representa un 14% del total.

A continuación veremos la evolución de los cultivos de soya tomando como periodo de tiempo los últimos cinco años y discriminando su comportamiento en las campañas de verano e invierno respectivamente.

**Cuadro N° 18**  
**Evolución de soya de verano**

Gestión	Superficie (HAS)	Rendimiento (TM/HA)	Producción(TM)	Precio(US\$ TM)
02/03	511.000	2,44	1.247.800	160-170
03/04	602.000	1,89	1.135.500	230-240
04/05	650.500	1,80	1.174.150	150-160
05/06	660.000	1,74	1.150.750	180-190
06/07	710.200	1,89	1.345.000	190-220

Fuente: ANAPO, Memoria anual (Departamento técnico y de servicios), 2007

La información del cuadro destaca cuatro aspectos; la evolución de la superficie cultivada, el rendimiento por hectárea, el volumen de producción y la variación de los precios. Desde la campaña de verano correspondiente a la gestión 2002/2003 hasta el periodo 2006/2007, la superficie cultivada con soya ha mantenido un ritmo constante de crecimiento desde las 511 mil hectáreas hasta alcanzar actualmente las 710 mil hectáreas, lo que representa un incremento de 200 mil hectáreas en los últimos cinco años, es decir, a un promedio de 40 mil hectáreas por año.

El promedio de rendimiento por hectárea presenta cifras que no son precisamente halagadoras, puesto que de 2.4 toneladas métricas TM por hectárea en la campaña 2002/2003 ha descendido a 1.8 TM por hectárea en la campaña de verano de la gestión 2006/2007. Entre los varios factores que pueden incidir en esta disminución debe contabilizarse los ecológicos que pueden provocar degradación de suelos o la disminución de su capacidad de rendimiento por impactos ambientales adversos, más aún tomando en cuenta que el monocultivo de la soya alcanza un promedio de 400% de deforestación (Bachen en Soruco: 71).

En lo relativo al volumen de producción en TM, en los últimos cuatro años la campaña de verano muestra un promedio constante de 1.1 millones, cifra que se supera significativamente en la cam-

paña 2006/2007 a 1.3, pese a la disminución de la capacidad de rendimiento por hectárea que es contrarrestada por la importante expansión de la frontera agrícola de la soya hasta alcanzar la superficie cultivada que supera las 710 mil hectáreas.

Finalmente, la información referida a la evolución de los precios en el mismo periodo nos muestra que los picos más altos se alcanzaron en las campañas correspondientes al periodo 2003/2004, siendo también importante el nivel de precios de los dos últimos años, es decir, de las gestiones 2005/2006 y 2006/2007.

**Cuadro N° 19**  
**Evolución de soya de invierno**

Gestión	Superficie (HAS)	Rendimiento(TM/HA)	Producción	Precio (US\$/TM)
2003	194.100	2,20	427.750	160-170
2004	260.600	1,89	492.000	145-155
2005	280.000	1,57	439.600	150-160
2006	268.200	1,79	481.330	200-220
2007	270.700	1,11	299.270	280-320

Fuente: ANAPO, Memoria anual (Departamento técnico y de servicios), 2007

Si trabajamos con las mismas variables aplicadas a la campaña de invierno tendremos comportamientos similares. La superficie cultivada se ha incrementado de 194 mil hectáreas en el periodo 2002/2003 a 270 mil hectáreas en la gestión 2006/2007, lo que representa algo más de 76 mil hectáreas en cinco años, es decir, a un ritmo que supera ligeramente las 15 mil hectáreas por año.

El rendimiento de TM por hectárea experimenta una disminución más drástica en la campaña de invierno; de 2.2 TM por hectárea en la campaña 2002/2003 a sólo 1.1 en el 2006/2007, lo que puede tener como una de sus principales explicaciones las condiciones climáticas. La producción ha caído de 427 mil TM en el periodo 2002/2003 a sólo 299 mil en la gestión 2006/2007, es decir, en algo más de un tercio, lo que es ciertamente significativo. Los pre-

cios más alto se han alcanzado en los periodos de 2005/2006 y 2006/2007, es decir, los dos últimos años.

Ahora bien, en general los indicadores anteriores son favorables con relación a los cultivos de soya y su impacto global en la economía del país, sin embargo, si discriminamos la superficie cultivada según el tipo de productor, verificaremos que un gran porcentaje de la soya que se produce en Santa Cruz está controlada por empresarios extranjeros, especialmente por brasileños.

**Cuadro N° 20**  
**Superficie cultivada de soya, según tipo de productor (2005)**

Productores		Superficie cultivada/en Has
Brasileños		294.940
Japoneses		53.252
Menonitas		131.110
Nacionales	Grandes	30.763
	Medianos	113.336
	Pequeños	179.719

Fuente: ANAPO Elaboración: Soruco, op. cit.: 83

Tal como se observa en el cuadro se pueden distinguir dos grandes grupos de productores; nacionales y extranjeros. En el periodo correspondiente al año 2005 los productores nacionales y extranjeros totalizaban 803.620, de los que 323.818 eran nacionales y 479.302 eran extranjeros. Esto significa que el 40.3% de los productores eran nacionales y el 59.7% extranjeros.

Entre los productores nacionales se distinguen los grandes, medianos y pequeños, según que sus propiedades correspondan a estas categorías. Los sojeros grandes totalizan 30.763, o sea el 10% del total de productores nacionales, los medianos suman 113.336, es decir el 35%, en tanto que los pequeños son 179.719 que equivale al 55%.

Los productores extranjeros, por su parte, se subdividen en brasileños, menonitas y japoneses. Los productores brasileños alcanzan a 294.940 representando el 62% del total de sojeros extranjeros, los menonitas son 131.110, correspondiendo al 27%, en tanto que los japoneses suman 53.252, o sea el 11 %.

El año 2006, en la campaña de verano, los productores nacionales representaban el 33% del total, los brasileños el 32%, en tanto que los japoneses, rusos y menonitas sumaban el 35% (Medeiros, 2008: 198). Esto significa que los productores extranjeros (brasileños, japoneses, rusos y menonitas), controlaron el 67% de los cultivos de soya del departamento de Santa Cruz en ese periodo.

En la campaña de invierno de ese mismo año, se observa el siguiente comportamiento: los productores nacionales representan el 42% del total, los brasileños se mantienen en un 32% y otros productores (menonitas y japoneses) alcanzan una cifra equivalente al 26% (Ibid: 199). Pese a la mayor participación de productores nacionales en la campaña de invierno, incrementando su número de 33 a 42%, es decir, en un 9%, los productores extranjeros mantienen el control de la mayor parte de la producción de la soya.

Una situación similar se presenta con relación a las empresas comercializadoras, destaca la presencia de empresas extranjeras, sobre todo con capitales colombianos, peruanos y, últimamente, venezolanos, que controlan una gran parte de esta etapa de la cadena productiva. Sobresalen cuatro empresas grandes: ADM-SAO en la que la transnacional Archer Daniels Midland posee el 50% de las acciones; Gravelta Bolivia S.A. cuyos capitales eran colombianos y bolivianos, Industrias Oleaginosas S.A. (IOSA) integrada por capitales peruanos y bolivianos e Industrias Aceiteras S.A. (IASA) que opera también con capitales peruanos y bolivianos. Entre las

empresas pequeñas citamos las siguientes: Cargill Bolivia S.A., Intergrain S.A., El Productor S.R.L., CAICO S.A., CAISY S.A. y Granos del Oriente (Ibid: 204 – 205).

Especial consideración merece el caso de la empresa Gravelal, una de las más importantes comercializadoras de soya del país. Un reportaje del *Semanario Uno* da cuenta que, recientemente, la mayor cantidad de las acciones de esta empresa han sido vendidas por su ex socio mayoritario, el colombiano Juan Manuel Osorno, al complejo industrial venezolano Monómeros (Talavera, 2008: 3).

Los activos de la empresa estarían avaluados entre 50 y 60 millones de dólares, teniendo un promedio anual de exportaciones equivalente a 150 millones de dólares (Ibid: 4). El paquete accionario, objeto de la transacción, corresponde al 77.5% de las acciones, siendo los titulares del resto de las acciones los bolivianos Jorge Arias Lazcano con el 17.5% y Gabriel Pabón Gutiérrez con el restante 5%. El nuevo socio mayoritario, Monómeros Colombo Venezolano pertenece a Petroquímica de Venezuela PEQUIVEN, filial de Petróleos de Venezuela Sociedad Anónima PDVSA (Ibid: 3- 4).

### **5.3. Evolución de cultivos según productos**

Para tener una evaluación general de la producción agrícola en el país, consideraremos el comportamiento de los distintos productos durante las campañas correspondientes a los años 1999, 2000, 2001, 2002 y 2007, tomando como variable de análisis la superficie cultivada.

**Cuadro N° 21**  
**Superficie cultivada según productos**

Producto	Hectáreas. Cultivadas				
	1999	2000	2001	2002	2007
Arroz en chala					129.884
Cebada en grano	87,265	90,700	90,584	88,140	89.476
Maíz en grano	282,306	307,292	306,118	310,465	296.452
Quinua	34,168	35,715	33,928	33,865	37.817
Sorgo	69,940	42,743	42,715	60,820	60.547
Trigo	166,795	117,490	110,474	125,623	134.579
Café	24,765	25,263	25,144	25,301	24.845
Banana y plátano	56,375	62,030	61,081	63,627	58.851
Vid	3,994	4,178	4,132	4,824	4.536
Arveja	14,685	15,220	15,085	13,732	15.023
Haba	31,677	33,805	33,646	33,190	29.479
Tomate	6,780	8,460	8,526	8,832	8.249
Algodón	31,767	4,040	9,345	2,350	2.230
Caña de azúcar	89,619	83,838	86,222	96,397	103.175
Girasol	101,500	130,000	135,000	178,300	178.300
Maní	11,600	11,795	11,851	12,090	11.194
Soya	629,755	580,300	555,866	633,775	637.124
Papa	119,757	133,600	128,539	129,641	127.477
Yuca	38,572	41,330	41,907	41,890	35.214
Alfalfa	22,270	22,760	22,787	27,050	22.281
<b>Total</b>	<b>1.951,330</b>	<b>1.911,734</b>	<b>1.872,203</b>	<b>2.019,542</b>	<b>2.006.733</b>

Fuentes combinadas: Vice Ministerio de Tierras: Política de Tierras para la reconducción comunitaria de la Reforma Agraria, febrero 2007; Romero, 2003

Si consideramos los promedios de producción agrícola a partir de la superficie cultivada por productos durante las gestiones 1999, 2000, 2001, 2002 y 2007, podemos formular algunas conclusiones generales. El promedio de cultivos oscila alrededor de los dos millones de hectáreas; 1.9 el año 1999, 1.9 en el periodo correspondiente al 2000, 1.8 en 2001 y dos millones de hectáreas cultivadas el año 2002, manteniéndose prácticamente invariable en la campaña de la gestión 2007.

Con relación a los productos cuyo detalle se desagrega en el cuadro, casi todos mantienen un comportamiento estable y un nivel de productividad más o menos constante. En cuanto a promedios de crecimiento destacan los casos de la caña de azúcar y el girasol que han experimentado ascensos importantes. En el caso de la soya, si bien las superficies cultivadas no muestran incrementos notorios, su impacto con relación al PIB ha mantenido cifras significativas como primer producto de exportaciones no tradicionales, sobre todo por disponer de precios en ascenso y de haber mantenido sus principales mercados, es decir, Colombia y Venezuela.

En la campaña correspondiente a la gestión del año 2007, de un volumen de producción que supera ligeramente los dos millones de hectáreas a nivel nacional, destacan los siguientes productos: soya con 637.124 hectáreas, maíz en grano con 296.452, girasol con 178.300, trigo con 134.579, arroz en chala con 129.884, papa con 127.477, caña de azúcar con 103.175 hectáreas.

En términos generales, nuestro país tiene un total de 16.4 millones de hectáreas de tierras con vocación agrícola, de las cuales sólo se cultivan promedialmente dos millones, lo que representan apenas un 13% del total, encontrándose el resto de las tierras en su mayor porcentaje en situación inculta. Entre las causas que probablemente explican estos bajos niveles de producción se encuentran la injusta distribución de tierras con latifundios y minifundios pervivientes, la asignación de una gran cantidad de tierras a los negocios especulativos, la degradación de suelos sobre todo en la región andina, la tendencia empresarial dirigida al monocultivo de la soya en Santa Cruz, el déficit tecnológico, la carencia de sistemas de riego, entre los principales.

A continuación veremos el comportamiento agrícola en el periodo correspondiente a los años 1986/2005, verificado a partir de los volúmenes de producción y de las superficies cultivadas:

**Cuadro N° 22**  
**Superficie cultivada y Producción agrícola**  
**(en miles de hectáreas y miles de toneladas)**

Productos	Año 1986			Año 2005		
	Producción	Superficie	%	Producción	Superficie	%
Cereales	825,7	648,5	47	1.782,6	902,3	34
Estimulantes	28,6	33,5	2	24,7	25,3	1
Frutas	678,9	89,7	7	927,4	100,5	4
Hortalizas	342,9	110,2	8	376,2	111,0	4
Tubérculos	1.213,1	211,5	15	1.156,2	167,0	6
Forrajes	442,1	110,3	8	332,3	103,2	4
Industriales	389,5	173,5	13	6.900,0	1.239,3	47
<b>Totales</b>	<b>6.620,8</b>	<b>1.377,2</b>	<b>100</b>	<b>11.499,4</b>	<b>2.648,6</b>	<b>100</b>

Fuente: MDRA y MA, 2007:14

La información del cuadro nos permite constatar que los niveles de producción agrícola en el país presentan una situación de virtual estancamiento. Entre 1986 y el año 2005, es decir, en diecinueve años, sólo los productos industriales han experimentado un crecimiento significativo, esto obedece al incremento sostenido de la soya ya que este producto mantiene mercados externos asegurados.

De un total de siete productos considerados, tres experimentan disminuciones tanto en volumen de producción como en superficie cultivada; nos referimos a los estimulantes, los tubérculos y los forrajes. Los estimulantes, de un volumen de producción de 28 mil toneladas métricas TM en 1986 descienden a 24.7 el año 2005, decreciendo también la superficie cultivada de 33 mil hectáreas a sólo 25 mil en el mismo periodo. Los tubérculos, de un volumen de producción de 1.213 TM en 1986 disminuyen a 1.256 el año 2005, reduciendo también la superficie cultivada de 211 mil hectáreas a sólo 167 mil. Los forrajes, de un total producido de 442 mil TM en 1986 descienden a 332 el año 2005, descendiendo también la superficie cultivada de 110 mil hectáreas a sólo 103 mil.

Las hortalizas se mantienen prácticamente estables en producción y superficie cultivada. Por su parte, los cereales, las frutas y los productos industriales han experimentado un importante incremento en el periodo 1986/2005. Los cereales, de un volumen de producción de 825 mil TM en 1986 ascienden a 1.782 el año 2005, incrementando también la superficie cultivada de 648 mil hectáreas a 902 mil en el mismo periodo. Las frutas, de una producción de 678 mil TM en 1986 suben a 927 el año 2005, creciendo también la superficie cultivada de 89 mil hectáreas a 100 mil. Los productos industriales, de un volumen de producción de 389 mil TM en 1986 incrementan a 6.900 el año 2005, ampliando también la superficie cultivada de 173 mil hectáreas a 1.2 millones en el mismo periodo.

## **6. Producción pecuaria**

La actividad pecuaria del país está concentrada principalmente en los departamentos de Beni, Santa Cruz y La Paz. El hato ganadero alcanza aproximadamente a 6 millones de cabezas de ganado mayor. De estos, algo más del 50% se concentran en el departamento del Beni, cuyo hato ganadero supera los 3.1 millones de cabezas de ganado mayor, a cargo de ganaderos pequeños, medianos y grandes, siendo los dos primeros grupos el 94% del total, frente al 6% constituido por ganaderos grandes.

La ganadería beniana ha mantenido índices más o menos estables en cuanto a cabezas de ganado mayor, sólo en periodos de acentuadas inundaciones se han registrado pérdidas promediales cercanas a las 400 mil cabezas, tal como aconteció el año 2007. Las principales zonas de actividad ganadera en este departamento se concentran sobre todo en la Amazonía sur.

El departamento de Santa Cruz, por su parte, ocupa el segundo lugar en cuanto al desarrollo de la ganadería, sobre todo en regiones

como la chiquitanía y el chaco. El hato ganadero departamental está integrado por alrededor de 1.5 millones de cabezas de ganado mayor. Su promedio más alto fue alcanzado el año 2000 con más de 1.7 millones de cabezas de ganado mayor, estabilizándose después en 1.5 millones.

El departamento de La Paz es otra región ganadera importante con un aproximado de 1 millón de cabezas de ganado mayor que se encuentra asentado en el altiplano y en el norte. La peculiaridad de este departamento radica en que ha desarrollado, además de la ganadería bovina, la auquénida integrada por llamas, alpacas y vicuñas, de gran valor nutritivo e industrial. Esta última modalidad ha alcanzado un importante nivel de desarrollo también en el departamento de Oruro.

En cuanto al desarrollo de otras actividades pecuarias, destaca la crianza de especies gramíneas, particularmente de pollos, encontrándose a la vanguardia los departamentos de Cochabamba y Santa Cruz, donde se han implementado importantes industrias avícolas.

Actualmente se estima que la superficie abarcada por la ganadería se aproxima a las 27 millones de hectáreas, puesto que se trata de un sistema de ganadería predominantemente extensiva, más aún fomentada por la norma técnica de carga animal de 5 hectáreas por cabeza de ganado mayor. Este es un factor que, indudablemente, profundiza los niveles de concentración de tierras.

Para esta situación inciden además los bajos niveles de inversión en tecnología y pasturas que requiere la actividad ganadera empresarial, de donde podemos concluir que nuestro sistema de ganadería extensiva y de concentración de tierras de aptitud pecuaria deviene de un casi inexistente desarrollo empresarial de la actividad ganadera.

## **7. Demanda y abastecimiento alimentario en el mercado interno**

La estructura de la oferta nacional de alimentos está integrada por cuatro sectores; producción campesino/indígena, producción empresarial, producción semi-empresarial e importaciones. Según las investigaciones realizadas por Vagn Mikkelsen, David Haquim y Julio Prudencio, el déficit alimentario nacional oscila entre el 19 y 21% del total de los alimentos consumidos por la población boliviana (2004: 3).

Tal como vimos antes, los comportamientos productivos agrícolas se mantienen prácticamente constantes desde el año 1985, por lo que si bien el estudio fue publicado por AIPE el año 2004, no creemos que haya sufrido variaciones relevantes en los últimos años. Los subsectores evaluados en la investigación son: trigo, arroz, maíz, papa, azúcar, oleaginosas, frutas, carne y leche.

El subsector triguero es el más deficitario; la producción nacional estimada entre 1996 y el año 2000, apenas cubrió el 21.5% de la demanda interna, siendo atendido el restante 78.5% con importaciones (Ibid: 12). Este producto también forma parte de las donaciones alimentarias más relevantes de las que nuestro país es beneficiario, sobre todo a través de programas como el PL 480 y el Programa Mundial de Alimentos PMA, canalizados por Estados Unidos y la Unión Europea.

Desde 1990 al año 2001 la tendencia de importaciones de grano de trigo y harina de trigo ha seguido una escala creciente, especialmente con relación a la Argentina. Veamos; en 1990 se importaban 65 mil TM de grano de trigo y 24 mil TM de harina de trigo, incrementándose el volumen de importaciones hacia el año 2001 a 252 mil TM de grano de trigo y 234 mil TM de harina de trigo (Espinosa en Mikkelsen, op. cit.: 14 – 15).

El subsector arrocero, que forma parte de los productos agrícolas tradicionales de nuestro país, es también deficitario; la producción nacional estimada entre 1996 y el año 2000, atiende el 98.8% de la demanda interna, siendo cubierto el restante 1.2% con importaciones (Mikkelsen, op. cit.: 16 - 17). Si bien el margen de importaciones es mínimo, resulta paradójico que no tengamos autosuficiencia alimentaria en este subsector. Un factor que podría conspirar contra esta expectativa se refiere al aislamiento geográfico con relación a los centros de comercialización que afecta a varios productores arroceros, especialmente de algunas zonas del departamento del Beni.

El subsector maicero, que también forma parte de los productos agrícolas tradicionales de nuestro país, ha experimentado descensos importantes, sobre todo por la extensión de la frontera agrícola de la soya en el departamento de Santa Cruz. En el quinquenio considerado, de acuerdo a la misma fuente, la producción nacional ha abastecido con el 99% de la demanda alimentaria interna, completándose el restante 1% con importaciones (Ibid: 19 – 21). En este caso se debe considerar que una buena parte de la demanda se destina también a la alimentación de animales, de las especies gramíneas.

El subsector papero se caracteriza por ser un producto tradicional y por su gran variedad. Si bien la demanda alimentaria interna se encuentra cubierta en un 100% por la producción nacional, tal como vimos en los cuadros generales relativos al comportamiento de la producción agrícola en el país, existe una ligera tendencia al estancamiento, debido a la modificación de patrones de consumo impuestos por la aparición de nuevas dietas alimentarias generadas por la globalización, que modifican los consumos tradicionales, además de la dinámica migratoria campo-ciudad que también influye en la transformación de la dieta alimentaria.

El subsector azucarero cubre el 100% de la demanda alimentaria interna y además genera excedentes para la exportación, puesto que tiene dos ventajas comparativas relevantes; la producción manual utilizando fuerza de trabajo a bajo costo y la inexistencia de sustitutos a este producto. Además genera otros productos derivados como la cachaza, maleza, bagazo, alcohol, ron, levadura (Ibid: 26).

Veamos ahora la situación de las oleaginosas, que se constituyen en el principal producto agrícola debido a su alta participación en el PIB, contribuyendo con el 14%, en su condición de primer producto de exportaciones no tradicionales. Las oleaginosas generan los siguientes subproductos: girasol, aceite puro de girasol, aceite mezcla de soya y girasol tanto crudo como refinado, harina de soya. El principal producto de exportación es el grano de soya. A nivel local, existe un importante sector artesanal y de pequeñas empresas que procesan la soya en refrescos, leche de soya, sustitutos de la carne, helados, salsa de soya y alimentos balanceados para consumo animal. Obviamente se encuentra cubierta el 100% de la demanda alimentaria interna con producción nacional de oleaginosas.

Finalmente, entre otros subsectores tenemos las frutas, carnes y lácteos. La producción nacional de frutas abastece la totalidad de la demanda interna. Sucede lo mismo con la producción de carnes; bovina, avícola (pollos), porcina y corderos. Los productos de leche y derivados merecen una desagregación, puesto que si bien la leche abastece la demanda de las plantas industrializadoras que luego cubren la demanda de la población, no sucede lo mismo con los productos derivados, yogurt, queso, leche pasteurizada, cuya provisión presenta la siguiente estructura: 76% generada por los productores nacionales y 24% por importaciones en el quinquenio 1996/2001 (Ibid: 41).

### Cuadro No. 23

#### Aproximación a la producción de alimentos para el consumo interno por los sectores campesino y empresarial/semiempresarial

Sub sector	Sector campesino (en porcentajes de producción)	Sector Empresarial/ semi empresarial (en porcentaje de producción)
Trigo	49	51
Arroz	55	45
Maíz	55	45
Papa	90	10
Azúcar	0	100
Aceites	0	100
Frutas	95	5
Carnes	30	70
Leche	67	33

Fuente: Mikkelsen, 2004:47

De la información presentada en el cuadro se observa el importante aporte campesino/indígena a la demanda alimentaria interna en productos como arroz, maíz, papa, frutas y leche. El sector empresarial, por su parte, participa de manera significativa en la provisión de los siguientes productos: azúcar, aceites y carne.

Otro elemento de análisis que se puede extraer del cuadro se refiere a la mayor diversificación de alimentos producido por el sector campesino/indígena, a diferencia del sector empresarial y semiempresarial que tiende preferentemente a concentrar su producción en aquellos productos que tienen mayor demanda en el mercado.

De lo anterior se desprende otra conclusión importante; la mayor provisión de alimentos del mercado interno son generados por el sector campesino/indígena, en tanto que la producción empresarial, se dirige preferentemente a los mercados de exportación.

## **CAPÍTULO CUARTO**

### **UN NUEVO PROCESO AGRARIO: LEY INRA Y RECONDUCCIÓN COMUNITARIA DE LA REFORMA AGRARIA**



# UN NUEVO PROCESO AGRARIO: LEY INRA Y RECONDUCCIÓN COMUNITARIA DE LA REFORMA AGRARIA

## 1. La cuestión agraria en América Latina y el Caribe

Un análisis integral de la cuestión agraria en la región debe considerar factores económicos, sociales, ecológicos y culturales. En América Latina y el Caribe se estima la existencia del 38% de la población rural en condición de pobreza, señalando el injusto reparto de tierras como una de sus principales causas (Almane, 2004:4). A su vez, entre los factores que han determinado la inequitativa estructura de tenencia de tierras, sobresale la herencia feudal colonial, los intentos de homogeneización cultural y las políticas de individualización de las tierras colectivas indígenas.

### Cuadro N° 24

#### Tierra, agricultura y pobreza en América Latina y el Caribe

- 78,2 millones de personas, o sea el 38.2% de la población rural de América Latina se encuentra en situación de pobreza (1).
- En la década de los 90s la balanza comercial de los países de América Latina fue negativa; importaron 40% más de bienes con relación a los que exportaron (2)
- En los últimos 30 años los países de América Latina y el Caribe han demandado en un 30% su participación en el comercio mundial de productos agrícolas (3)
- El 39% de los hogares rurales no posee tierra, el 20.3% tiene predios inferiores a una hectárea (4).
- 1.6% de predios, cuya superficie total alcanza a 10.5 millones de hectáreas, con minifundios con menos de 5 hectáreas de promedio (5).
- 98.4% de los predios, cuya superficie total alcanza a 653.4 millones de hectáreas, tienen extensiones de más de 5 hectáreas como promedio (5).

Tenencia de tierras en algunos países: (6)

- **Paraguay:** El 1% de los propietarios controla el 77% de la tierra, el 37% de los propietarios sólo accede al 1% de la tierra. El 22.8% de la población rural se encuentra en situación de extrema pobreza (7)
- **Guatemala:** El 3% de los propietarios acumula al 65% de la tierra, el 78% de los propietarios detentan el 20.5% de la tierra. El 69% de la población es rural (8).
- **Brasil:** El 1% de los propietarios concentran el 45% de la tierra (incluyendo más de 35 mil latifundios que detentan 166 millones de hectáreas), el 53% de los propietarios posee el 3% de la tierra. Los predios de menos de 100 hectáreas que representan el 89.1% del total, ocupan el 20% de la tierra. En total 4.8 millones de familias rurales no tienen tierra (9).
- **Perú:** Las pequeñas explotaciones de menos de 3 hectáreas que representan el 56% de las unidades productivas controlan sólo el 3% de la tierra, en tanto que las medianas y grandes explotaciones de más de 50 hectáreas que constituyen el 2.9% de las unidades productivas, detentan el 77.6% de la tierra (10)

Fuentes combinadas: (1), (2) y (3) CEPAL; (4) López, Gilberto y López Emilio; (5) Etchegary Roger, Mons Francis, Van Thuwa Xavier, Diarmond Martin; (6) Caballero Araceli, Arancibia Luis, Castorel Ignacio, Febrer Teresa, Lill Esther, Arancibia Ana; (7) Alberto Alderete; (8) Vía Campesina/2006; (9) García Francisco, 2003

Elaboración: Almane Julio, 2004:7, Romero Carlos, 2008

El inequitativo acceso a la tierra transgrede derechos económicos y sociales, tales como el trabajo, participación en la riqueza social, alimentación y otros. Esto significa que existe una correlación directa entre la estructura de tenencia de tierras, las condiciones de vida y trabajo de la población rural y la plena realización de los derechos humanos. Adicionalmente, afecta también a la ecología y a la sostenibilidad de los recursos naturales. El 25% de América Latina y el Caribe se encuentra desertizada, desde 1960 el 50% de los bosques caribeños han sido exterminados y más del 75% de cultivos tradicionales han desaparecido (Conferencia de las Naciones Unidas para la lucha contra la desertización, en Almane, ob cit: 13).

## **2. El movimiento campesino y los pueblos indígenas de Bolivia trazan sus hitos**

### **2.1 El proyecto de Ley Agraria Fundamental**

Entre el 16 y 20 de enero de 1984, en la ciudad de Cochabamba, se llevó adelante el Congreso sobre Reforma Agraria convocado por la Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia CSUTCB.

En el documento de convocatoria se fundamentó que el evento obedecía a la necesidad de resolver el problema derivado de la orientación parcelaria de la Reforma Agraria de 1953 y de la ausencia de apoyo tecnológico al sector campesino.

Destaca también que, además de las Federaciones Departamentales y Especiales, se incluye entre los convocados a los pueblos indígenas de tierras bajas, mencionándose expresamente a los ayoreos, chiquitanos, guarayos, mosetenes y tacanas. Entre los delegados participantes destacaron Evo Morales en representación del Trópico cochabambino, Víctor Hugo Cárdenas y Humberto Choque en representación de La Paz, Juan de la Cruz Villca en representación de Oruro y Marcial Fabricano en representación de los pueblos amazónicos.

El proyecto de Ley Agraria Fundamental emergente de este Congreso, representa el primer planteamiento, posterior a la Reforma Agraria de 1953, con contenidos de transformación estructural de la cuestión agraria en el país. Además incorpora elementos centrales para recuperar la territorialidad de los pueblos indígenas y originarios, así como para el reconocimiento de su autonomía y desarrollo con identidad.

## Los pilares de la Ley Agraria Fundamental

Parte del análisis de la estructura de la tenencia de tierras caracterizada por la existencia del latifundio y minifundio; derivando en el ineficiente e improductivo aprovechamiento de la tierra, además de reproducir sistemas de explotación del trabajo campesino, la Ley Agraria Fundamental reivindica el trabajo personal en unidades asociadas y colectivas.

La Comisión No 3 señala que el sistema latifundiaro se ubica geográficamente en los Departamentos de Santa Cruz, Beni y Pando y en las Provincias Hernando Siles de Chuquisaca y Chapare de Cochabamba. Este sistema se caracteriza por la explotación laboral de los trabajadores eventuales y campesinos migrantes. En algunos casos en condiciones de “esclavitud”, particularmente en la actividad de los siringueros de Beni y Pando.

El sistema minifundiaro, por su parte, se encuentra asentado en el altiplano y valles, manteniendo en su interior medianas propiedades en las que perviven modos capitalistas de producción, tales como la aparcería, el arrendamiento y el trabajo al partido. De acuerdo a los documentos de la Comisión de minifundio y parvifundio, se asocia los latifundios a un sistema de explotación económica capitalista. Desde nuestro punto de vista, no es posible una plena uniformización de las unidades agropecuarias medianas y grandes en este sistema, dado que se puede identificar la existencia de empresas capitalistas, haciendas pre-capitalistas y predios abandonados destinados al “engorde”. De todos modos la configuración de un sistema neolatifundiaro predominante en el oriente del país, constituye un aspecto indiscutible.

Con relación al minifundio, dominante en el occidente del país, se ha estructurado en virtud de la orientación parcelaria e individua-

lista de la reforma agraria que ha tenido como objetivos centrales, la disgregación de las comunidades originarias tradicionales y su inserción al mercado en condiciones desventajosas. El análisis de los congresistas es que el trabajo de indígenas y campesinos, en cualquiera de los dos sistemas, en última instancia, no responde a sus expectativas ni les permite satisfacer sus necesidades. Se trata, en realidad, de sistemas de explotación, sea por el aprovechamiento de la fuerza laboral, o a través de las utilidades generadas por la producción de los pequeños productores y que es apropiada por los intermediarios.

Para revertir el cuadro anterior, la Ley Agraria Fundamental se sustenta en dos pilares:

1. La tierra es para quien la trabaja personalmente
2. En unidades de trabajo asociado y colectivo

### **El trabajo personal como fundamento del derecho a la tierra**

Entre sus principios generales, el artículo 1° de la Ley Agraria Fundamental establece:

“El trabajo personal en actividades agropecuarias o de silvicultura es la base del derecho a la propiedad de la tierra”. Esta disposición se proponía alcanzar dos finalidades: la desintegración del latifundio y la liquidación del sistema capitalista de explotación laboral.

El principal criterio para la identificación del latifundio es la existencia de predios ociosos, que no cumplen una función económica-social o que no se encuentran trabajados. La existencia del latifundio está marcado por el acaparamiento de tierras en pocas manos con fines de especulación y enriquecimiento, sustentado en las utilidades generadas por las inversiones públicas y las mejoras

públicas efectuadas por el Estado y el trabajo colectivo. Siendo el trabajo la fuente para adquirir y conservar el derecho propietario sobre la tierra, el incumplimiento de esta condición da lugar a la reversión y consiguiente redistribución.

Por otra parte, en los predios explotados con trabajo indígena y campesino, no es posible aplicar el incumplimiento de la función económico-social como causal de reversión, dando lugar a la legitimación del sistema de explotación económica laboral, por lo que el trabajo personal como fundamento de la propiedad rústica, representa también un mecanismo de liquidación de este sistema de explotación del trabajo ajeno.

Entre otras disposiciones complementarias para liquidar los sistemas de explotación laboral agrícola, se destaca la incorporación de los trabajadores del campo (zafreros, sirgueros, peones de estancias, cosechadores de algodón, carpidores y demás), a los alcances de la Ley General del Trabajo y del Código de Seguridad Social. Además, el mantenimiento de sistemas de explotación de la fuerza laboral bajo modalidades pre-capitalistas constituye una causal de reversión del respectivo predio.

Por otra parte, debe destacarse que el principio del trabajo personal no implica ratificar la tenencia de individualización de la producción o parcelamiento de la propiedad, sino más bien, se refiere al trabajo directo, es decir, a la fusión de la detentación de un predio y su intervención laboral, por parte del mismo operador. Esto queda plenamente ratificado si tomamos en cuenta que el trabajo colectivo y asociado representa el otro pilar de la Ley Agraria Fundamental.

## El trabajo asociado y colectivo

En la Ley Agraria Fundamental se registran distintas unidades de producción agropecuaria: de trabajo comunitario, asociado, estatal, familiar y capitalista. Las unidades de producción con trabajo comunitario, son las que se fundan en la propiedad indivisa de la tierra y tienen alcance para todo el proceso productivo con base en el trabajo comunitario de sus miembros. Para su constitución, además, deben expropiarse tierras de haciendas o dotarse nuevas tierras en el trópico.

Las unidades de producción con trabajo asalariado, por su parte, son aquellas en las que el proceso productivo se efectúa por grupos de personas mayores a la unidad familiar, para beneficio de todos sus miembros asociados. Sus modalidades pueden ser: de producción, comercialización, compra de insumos agrícolas y desarrollo agroindustrial, sobre todo para campesinos minifundistas y parvifundistas.

A su vez, las unidades de producción estatal son aquellas en que la tierra y los medios e instrumentos de producción pertenecen al Estado y en las que se contrata trabajo asalariado y se admite la co-gestión mayoritaria de los trabajadores campesinos. Estas unidades con trabajo familiar son aquellas en las que el proceso productivo se sustenta en relaciones de cooperación familiar, con instrumentos de producción propios y comercializando sus excedentes agrícolas a través de cooperativas agropecuarias campesinas. Se establece también que lo ideal es que estas unidades se integren a otras mayores: comunitarias o asociadas.

Las unidades de producción capitalista son empresas en las que el proceso productivo se sustenta en el uso de la tierra, el capital y el empleo de mano de obra asalariada. De estas unidades, las más im-

portantes, en el modelo de desarrollo rural contenido en el Proyecto de Ley Agraria Fundamental, son las de trabajo comunitario, colectivo y asociado. Para este efecto, el trabajo de comisiones, había previsto medidas tales como: reconocer el uso integral del suelo, el desarrollo de actividades productivas en función de la cadena integral que incluye las distintas etapas de la producción, el acceso a la tierra y el apoyo estatal con carácter preferente para estas unidades, el reconocimiento de autonomía de gestión y la obligatoriedad de las unidades minifundistas y parvifundistas de asociarse en grupos de producción para detentar su derecho propietario. Estos contenidos se encuentran, entre otras disposiciones, en los artículos 4, 5, 6, 7, 9, 10.

### **Aportes a la territorialidad indígena contenidos en la Ley Agraria Fundamental**

En distintas disposiciones se menciona el derecho originario sobre la tierra y su alcance al territorio, cuyos titulares son las comunidades originarias y reconstituidas. Entre los elementos de la territorialidad destacaremos aquellos que hacen referencia a la integridad de la tierra y los recursos naturales, al uso integral del suelo, la autonomía de los pueblos indígenas y la vigencia de sus sistemas de justicia tradicional, así como el derecho al desarrollo de acuerdo a su identidad.

#### **a) La tierra y los recursos naturales**

A propósito de las comunidades originarias y reconstituidas, los artículos 4, 14 y 15, establecen los siguientes aspectos:

- El Estado debe garantizar a las comunidades originarias y reconstituidas el derecho originario sobre sus tierras y la posesión ancestral de sus territorios.

- El derecho propietario de las comunidades comprende la tierra y demás recursos naturales y tiene carácter inalienable e imprescriptible.
- Las comunidades originarias y reconstituidas, en ejercicio de su derecho originario sobre la tierra, desarrollan actividades agropecuarias, de recolección, caza, y pesca, extendiéndose a las tierras discontinuas que ocupan en sus migraciones temporales.
- En el capítulo relativo a los recursos forestales de flora y fauna silvestre se establece que en caso de encontrarse localizados en tierras de comunidades o unidades de producción asociada, éstas tienen prioridad para su explotación.
- Respecto de los recursos hídricos se establece que para concederse el uso de las aguas se debe considerar la prioridad de las unidades agropecuarias, particularmente de los campesinos, después de las necesidades vitales y con primacía a los usos energéticos, industriales, mineros y otros. Se establece también en el trabajo de la Comisión 14 relativa a linderos, límites político-administrativos y fronterizos, estableciendo la obligatoriedad estatal de reconocer los territorios y límites tradicionales de los pueblos de culturas nativas.

## **b) Comunidades indígenas**

A este respecto la Comisión No. 5 define a las comunidades campesinas como unidades autónomas en su régimen económico, político, administrativo. Señala también que se rigen por autoridades designadas según sus usos y costumbres, a través de las que se ejerce el control comunal sobre las relaciones sociales, la tierra, la fuerza de trabajo y el usufructo colectivo y familiar de los recursos ecológicos.

- Atendiendo el carácter colectivo de las comunidades, el derecho propietario debe ser inalienable e imprescriptible.

- La reconstitución de las comunidades originarias tiene como punto de partida la restitución de las tierras originarias usufructuadas.
- Las comunidades, para ser unidades asociadas de producción, deben priorizar los trabajos comunales (faena, waki, minka y otros), obtener créditos comunales y ejercer derechos propietarios colectivos.
- La dotación de tierras colectivas para la comunidad, implica el respeto al derecho de cada familia, de poseer una parcela familiar para su propio uso.
- Las tierras, pasto, aguas, y otros recursos naturales de la comunidad (sal, cal, minerales, leña, arena), deben ser aprovechados integralmente, hasta llegar a su industrialización.

### **c) Autonomías**

Entre los contenidos orientados a promover la autonomía indígena se destacan los siguientes:

- Se concibe las comunidades campesinas y originarias como organizaciones sociales que gozan de autonomía político-administrativa, en virtud a la cual pueden gestionar la tierra y los recursos naturales de acuerdo a su propia cultura, es decir, en función de sus costumbres, arte, religión, etc.
- Las comunidades deben contar con personalidad jurídica y estatutos para ejercer autonomía y autogobierno comunal, en virtud a que la comunidad es el fundamento de la Nación.
- La gestión integral del proceso productivo debe efectuarse a través de empresas sociales para el desarrollo campesino, en procesos planificados de producción y comercialización, a través de las cooperativas agropecuarias campesinas (CORACAS), cuya finalidad principal es garantizar el derecho a la tierra y al trabajo permanente para lograr el desarrollo económico, social y cultural de campesinos. Las expresiones actuales

de estas cooperativas están representadas por las organizaciones económicas campesinas (OECAS).

- Las controversias de naturaleza civil, agraria, así como las faltas y delitos originados por miembros de la comunidad serán resueltos o sancionados en forma definitiva por los órganos internos del gobierno de la comunidad, según sus costumbres, creencias y valores socioculturales.

De los contenidos antes señalados se desprenden importantes contribuciones a la territorialidad indígena, sobre todo aquellos que expresan el carácter colectivista del acceso y ejercicio del derecho propietario sobre la tierra y sus alcances integrales a los recursos naturales, con carácter preferente a los recursos renovables y a los no renovables (sustancias mineras), que se encuentran en la superficie.

Se menciona también, con insistencia, el dominio originario sobre los territorios ancestrales, así éstos no guarden relación de continuidad geográfica, dentro del ordenamiento territorial. Todos estos elementos articulados responden a la expectativa de la recuperación de la territorialidad de los pueblos indígenas y originarios y su perspectiva histórica de desarrollarse de acuerdo a su propia identidad.

Varios de estos elementos han sido recogidos en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, a propósito de los territorios y pueblos originarios, como fundamento de los derechos colectivos indígenas y algunos otros en la legislación positiva nacional, particularmente en el artículo 171 de la Constitución Política del Estado aún vigente y de la legislación agraria y forestal.

Obviamente, muchos contenidos de la Ley Agraria Fundamental no han sido reconocidos, por lo que su valor histórico y orientador de transformaciones estructurales de la cuestión agraria en nuestro

país, nos exige considerarlos e interpretarlos de acuerdo a la dinámica de los procesos sociales y a las concepciones de los pueblos indígenas.

## 2.2. Ante-proyecto de la Ley Indígena

En abril de 1989 los pueblos indígenas de las tierras bajas del país presentaron un memorial dirigido al Presidente Víctor Paz Estenssoro, demandando la modificación de la legislación para garantizar sus territorios. Entre sus alegatos señalan que confrontan demasiados problemas para obtener títulos agrarios, advierten sobre la incesante destrucción de los recursos naturales en su hábitat y denuncian que la legislación vigente divide su territorio en parcelas y comunidades, además de separar los recursos naturales con relación a la tierra (CIDOB, 1993: 3). Este es el resultado inmediato que precede la presentación del Ante-proyecto de Ley Indígena reivindicado por CIDOB (Confederación Indígena del Oriente Boliviano en ese entonces), cuyos principales contenidos se desarrollan a continuación.

**a) Pueblo indígena:** es la agrupación humana que posee las siguientes características:

- Historia, cultura, idioma propio
- Cuenta con una organización social con la que se identifican sus integrantes
- Formas de organización política propia y ejercicio de poder de decisión autónoma
- Interrelación territorial históricamente definida, en función del control de su hábitat, de sus referentes culturales y de su vida comunitaria

La definición de pueblo indígena contenida en el Ante-proyecto de Ley de la CIDOB, plantea el reconocimiento de un sujeto colecti-

vo como titular de derechos colectivos. La condición de pueblos indígenas tiene como elementos centrales su comunidad de historia, cultura y lengua, además de la preservación de sus organizaciones propias y de una interrelación ancestral con su hábitat.

**b) Territorio indígena:** son las posesiones y propiedades colectivas de los pueblos indígenas que implican el goce de autonomía administrativa de sus recursos naturales, adoptando las formas de planificación, organización y aprovechamiento de acuerdo a sus intereses y necesidades sin afectar el concepto de tenencia colectiva. Los territorios indígenas son indivisibles, inalienables, inembargables e imprescriptibles, además se encuentran exentos del pago de impuestos (artículos 22 y 42)-.

**c) Recursos Naturales:** en el caso de los recursos naturales renovables, se propone reconocer su aprovechamiento comercial como un derecho exclusivo de los pueblos indígenas. Con relación a los recursos mineralógicos y los hidrocarburos proponían el reconocimiento del derecho preferente de los pueblos indígenas que, en caso de no ser ejercitado, dará lugar a la participación en los beneficios a través de una regalía. Tratándose de recursos mineralógicos distinguían los estratégicos postulando el dominio del Estado, y los no estratégicos, que podrían ser de aprovechamiento exclusivo de los pueblos indígenas. En caso de que los minerales estratégicos se encuentren dentro de los territorios deberían declararse como reservas fiscales (artículos 23 y 24).

**d) Territorios indígenas y áreas protegidas:** en el artículo 28 del Ante-proyecto de Ley Indígena se establece la compatibilidad técnica entre las categorías de territorio indígena y área protegida. Definiéndose también la primacía del primero en caso de superposición. El planteamiento de la compatibilidad fue recogido, años después, en la Ley de Medio Ambiente.

e) **Terceros particulares:** en el artículo 29 del Ante-proyecto de Ley se reconocen pequeñas propiedades agrícolas y ganaderas de campesinos dentro de territorios indígenas, no así a las empresariales que se sujetan a verificación de no usurpación de territorios indígenas y a expropiación (artículos 29-31). Estos planteamientos inspiraron a la Ley INRA de 1996, la salvaguarda de derechos de terceros particulares en general, en áreas demandadas y reconocidas como tierras comunitarias de origen (TCO).

f) **Restricciones:** dentro de los territorios indígenas se prohíbe la otorgación de concesiones forestales, mineras, dotaciones y adjudicaciones de tierras, según el artículo 34 del Ante-proyecto de Ley.

Este planteamiento fue recogido el año 96 al momento de aprobarse la Ley Forestal, en la que se prohíbe sobreponer concesiones forestales sobre derechos agrarios en general, estableciendo que esta debe recaer necesariamente en tierras fiscales.

### **3. Corrientes de liberalización de la tierra y la agricultura**

#### **3.1. La política de reforma agraria asistida por el mercado**

Desde la década de los 90s los organismos multilaterales, especialmente el Banco Mundial BM, impulsan políticas de liberalización de la tierra y de la agricultura. Un informe del Banco Mundial de fecha 19 de junio de 2003, señala que para fortalecer los derechos de propiedad de los pobres se deben flexibilizar las barreras para la transferencia de tierras, lo que redundaría en una serie de beneficios económicos y sociales.

- a) Mejoramiento de la gobernabilidad
- b) Empoderamiento de las mujeres y demás personas marginadas
- c) Incremento de la inversión privada

- d) Mejor crecimiento económico
- e) Aceleramiento en la reducción de la pobreza (BM a, 2005:1).

Nicolas Stern, supervisor del informe, sostiene que desarrollo es crecimiento de la productividad e intensidad agrícola, desplazamiento de las personas de las fincas al sector industrial y de servicios y del área rural a los pueblos y ciudades, sin embargo, este desarrollo conlleva una precondition; asegurar la tenencia de la tierra en especial para los pobres y mujeres a través de la capacidad de intercambio de derechos de propiedad a bajo costo (Ibid).

Klaus Deminger, autor del informe, señala que el acceso a la tierra es una herramienta que contribuye al bienestar de los pobres, ya que les permite expandir su capacidad productiva (BM b, 2005:2). Ahora bien, según el razonamiento de estos autores, el acceso de los pobres a la tierra por la vía del mercado les daría seguridad jurídica para que efectúen inversiones en terraplenes, canales de riego y otros, además de incrementar el valor económico de la tierra, su patrimonio propio, acceder a crédito y asegurarles la fortaleza necesaria para reclamar mejores y mayores servicios de salud, educación, carreteras y agua.

En ejecución de estas recomendaciones el rol de los Estados debería ser el de perfeccionar la dinámica del mercado de tierras. Según Jorge Muñoz, la teoría macroeconómica establece cuatro condiciones para que funcione un mercado de tierras:

- a) El bien tranzado debe ser homogéneo
- b) Debe existir libertad de participación entre vendedores y compradores
- c) Debe haber gran cantidad de oferentes y demandantes
- d) Los vendedores y compradores deben disponer de información suficiente sobre el bien, objeto de transacción (1999:10).

Por otra parte distingue dos clases de mercado de tierras; de compra-venta y de tenencia. El Estado para facilitar el funcionamiento del mercado de tierras, debe cumplir cuatro tareas:

- a) Legislar y regular el uso de las transferencias
- b) Acopiar y diseminar información técnica
- c) Establecer un marco institucional adecuado
- d) Fiscalizar la aplicación de leyes y normas (Ibid:11)

Para el Banco Mundial, sin embargo, las imperfecciones del mercado afectan la política de tierras. Entre estas distorsiones destacan la aparcería, los subsidios, los mercados informales y las estructuras heterogéneas de tenencia. La aparcería es una relación contractual imperfecta por sus amplios márgenes de flexibilidad. Otra distorsión para el mercado de tierras son los subsidios a la agricultura porque pueden provocar "ventas de urgencia" que favorecen a los especuladores.

Las ventas informales son también distorsionantes porque conforman mercados segmentarios con transacciones intraestrato. El mismo efecto se produce cuando se pretende dinamizar mercados de tierras en estructuras de tenencia heterogéneas. El BM agrega otras dos distorsiones que pueden ser discutibles, la inalienabilidad de pequeñas propiedades y propiedades colectivas y la reversión sin compensación, que podría conducir a ventas informales (BM c: 2005).

La Reforma Agraria asistida por el mercado supone tres condiciones: transferencias voluntarias, identificación de la tierra por el comprador y negociación entre oferentes y demandantes mediadas por el Estado. Estas políticas excluyen la expropiación y fomentan impuestos territoriales progresivos para alentar a los dueños de grandes propiedades sin explotar a que las vendan. No conlleva la redis-

tribución de tierras, se trata más bien de combinar las transferencias con mecanismos de financiamiento ([www.orst-ncl.org](http://www.orst-ncl.org):2006). Esto significa articular los mercados de tierras con los mercados de servicios financieros.

Sin embargo, esta política ha provocado más bien el efecto contrario, puesto que muchos campesinos sin tierras, a fin de cumplir su sueño de acceso a la misma, han adquirido préstamos con intereses comerciales, lo que ha implicado que se encuentren en situación de endeudamiento que ha derivado en la expulsión de sus tierras adquiridas. Entre los países que han aplicado la política de reforma agraria asistida por el mercado tenemos a Brasil, Guatemala, Colombia y México.

La reforma agraria de mercado, en Brasil, se ha aplicado a través de tres programas: Cédula de tierras, Banco de la tierra y Crédito de tierras y de combate a la pobreza. Tiene como antecedente las medidas adoptadas durante el gobierno de Cardoso cuyos pilares fueron: Compensaciones para el alivio a la pobreza rural, descentralización de las acciones agrarias hacia los Estados y municipios, en los que existe mayor influencia del poder latifundista, consiguientemente, impulso al mercado de tierras y mercantilización de las demandas sociales que se concretaría en el Programa Cédula de tierras.

Se trataba de una unidad técnica estatal que operaba a través de una línea directa de créditos a favor de minifundistas y personas sin tierra que se organizaban en asociaciones a fin de canalizar préstamos que se pagaban desde la entidad pública directamente a los propietarios que vendían sus tierras. En 1999 fue substituido por el Banco de tierras que operaba exactamente igual que el Cédula de tierras, es decir, mediando la negociación entre oferentes y demandantes, canalizando directamente los pagos que los demandantes adquirían en condición de préstamos. Este procedimiento

impedía a los demandantes influir en los precios y en las áreas adquiridas, provocando al mismo tiempo la inflación y especulación de los vendedores, así como el destino de tierras de baja calidad al mercado.

Colombia, por su parte, se ha caracterizado también por importantes luchas campesinas por el acceso a la tierra. El año 1926 mediante la Ley 74 se reconoció la función social de la propiedad y la expropiación de tierras ociosas. En 1996 en el marco de la asistencia técnica y financiera del Banco Mundial se emprendió la reforma agraria de mercado. Se implementó a través de un programa especial que canalizaba créditos a favor de campesinos sin tierras o con poca tierra y que tenía como contraparte gubernamental al Instituto Colombiano de Reforma Agraria INCORA.

En 1997 los propietarios ofrecieron al INCORA 1.1 millones de hectárea pero sólo fue posible subsidiar la compra de 42 mil hectáreas, es decir, del 3.7% del total. De las 38.351 mil familias inscritas, sólo fueron subvencionadas 3.113. En 1998 las familias beneficiadas se redujeron a 1.767, en 1999 a 845 y en los años 2000 y 2001 solamente a 650 (Mondragón, 2003: 197).

Guatemala es un país que nace a la vida independiente heredando una estructura inequitativa de tierra y teniendo en su agricultura al sector estratégico de su economía, puesto que más del 90% de sus exportaciones son productos agrícolas especialmente el café. En 1901 ingresa al país la United Fruit Company, arrendando entre 1924 y 1930 más de 188 mil hectáreas de las mejores tierras con excensión de impuestos por exportaciones y con liberalidad para acatar la Ley laboral. Durante la década de los 50s las tenciones por tierras crecieron, lo que obligó al gobierno de Arbenz dictar la reforma agraria que, sin embargo, con el transcurso de los años, no logró afectar substancialmente la estructura de tenencia de tierras.

En 1980 la Agencia Estadounidense para el Desarrollo Internacional USAID, recomendó la reforma agraria de mercado, entre 1984 y 1990 USAID implementó el programa Fundación del Centavo, adquiriendo 28 fincas y dividiéndolas en 1400 lotes vendidos luego a comunidades indígenas (Vía campesina, 2006). La negociación fue mediada por el Instituto Nacional de Tierras y Agricultura INTA y los créditos fueron canalizados a través del Fondo de Tierras FONTIERRAS.

Hasta el año 2000 los financiamientos, asistencia técnica y subsidios apenas beneficiaron a 4 mil familias (Ibid). Los problemas que enfrentó el FONTIERRAS fueron carencia de recursos y de personal, concentración de sus acciones en la privatización de tierras fiscales, ambigüedad en los derechos de propiedad e insuficientes registros, falta de participación de las comunidades y concentración de créditos en las ciudades.

México protagonizó una revolución profunda en 1910 que tenía como uno de sus principales componentes la reforma agraria. Entre 1915 y 1934 fueron redistribuidas cerca de 10 millones de hectáreas, cifra superada en el periodo de 1934 a 1940, durante la Presidencia de Lázaro Cárdenas, en el que se redistribuyen otras 19 millones de hectáreas a favor de 729 mil ejidatarios (Ibid). Entre 1940 y 1958 se adoptan medidas de contra-reforma agraria dirigidas a fortalecer la mediana y gran propiedad.

Durante las décadas de los 70s y 80s se aplican procedimientos de mecanización y modernización de la agricultura y ganadería concentrando los subsidios, apoyos técnicos y financieros en estos mismos sectores. Los créditos agrícolas fueron transferidos por BANRURAL a la banca comercial. La eliminación de subsidios y la privatización del sector rural afectaron el acceso al crédito, a los seguros, a los mercados, a la tecnología moderna, a las semillas me-

juradas, al agua y riego, a la asistencia técnica y la infraestructura básica; concentrando los insumos y servicios.

En 1992 se aprobó la enmienda al artículo 27 constitucional para incorporar los ejidos al mercado de tierras, como parte del paquete de reformas neoliberales que acompañaron la implementación del Tratado de Libre Comercio TLC. A su vez, el Programa de Certificación de Derechos Agrarios y Titulación de Habitaciones Urbanas PROCEDE incrementó el mercado de tierras a través de modalidades tales como la compra-venta y el arrendamiento. Se impulsaron también las asociaciones entre ejidos y empresas, lo que derivó en pérdida de tierras ejidales, desestructuración comunitaria, debilitamiento de su identidad y mayor migración campo-ciudad; la población urbana supera el 75% del total.

### **3.2. Política de liberalización de la agricultura en Latinoamérica**

Las políticas de ajuste estructural neoliberal aplicadas al sector agrícola se han desarrollado en torno a dos elementos: dominio de la agroindustria transnacional y de la agroindustria exportadora. El dominio de la agroindustria transnacional opera mediante la producción de alimentos elaborados para el mercado interno y externo, subordinando a los productores nacionales con precios más bajos. El dominio de la agroindustria exportadora se efectiviza impulsando cultivos rentables cuya producción es concentrada por un reducido grupo de grandes empresarios con capacidad de inversión en el uso intensivo de tecnología y maquinaria (Rubri en García: 4).

Estas políticas han promovido la restricción de la intervención estatal en el sector agropecuario, la disminución significativa del apoyo público directo e indirecto, simultáneamente a la liberalización comercial, con la finalidad de facilitar la penetración del capital extranjero tanto en la actividad agraria como en la industria agroalimen-

taria, además de impulsar las reformas legales que faciliten la libre compra-venta de los recursos agropecuarios y forestales (Weekes, 1995; Spoor, 2000 en García: 4).

El modelo neoliberal aplicado a la agricultura ha modificado la estructura del capital, puesto que en la década de los 80s, la agricultura se subordinaba al capital industrial, en tanto que en la década de los 90s, se somete más bien al dominio del capital financiero internacional que conforman poderosos monopolios y grandes empresas transnacionales. Las diez empresas transnacionales más importantes del mundo son: Monsanto, Bayern, Cargill, Nestlé, Syngenta, Bay, Norvartis y ADM (Stédile, en Vía Campesina b, 2007: 1). De éstas, Cargill, opera en nuestro país en el rubro de la soya.

Estas empresas se caracterizan por accionar en distintas etapas de la cadena productiva y en distintos sectores: producción agrícola, comercio, agroindustria, agrotóxicos y semillas. De esta manera logran concentrar y centralizar el capital, controlando el comercio, las materias primas, las industrias y la alimentación en diferentes países, modificando inclusive los hábitos alimentarios.

Sin embargo, los países de Latinoamérica se caracterizan por su heterogeneidad agraria, es decir, existen condiciones estructurales que impiden adecuados niveles de competitividad, lo que deriva en una sistemática agudización de las contradicciones sociales en el ámbito rural, puesto que estallan nuevos conflictos por el acceso a la tierra, se reduce e inviabiliza la economía campesina basada en unidades familiares, crece la migración del campo a la ciudad, con los consiguientes impactos sociales, se incrementa la pobreza y el desempleo, especialmente en el área rural.

Describiremos esta situación recurriendo a indicadores de productividad, comercio exterior, pobreza rural, migración campo-ciudad. La FAO, a partir de estimaciones basadas en la cuantificación

del empleo agrario, señala que el año 2002 cada trabajador del campo en América Latina y el Caribe obtuvo una productividad media de 3.959 dólares, 15 veces menos que la estadounidense que alcanzó a 59.818 dólares y 6 veces inferior a la europea que fue de 24.304 dólares (García, op. cit.: 10).

En lo relativo al comercio exterior de bienes agroalimentarios y forestales, si bien en los primeros años de la década de los 2000s la balanza comercial fue favorable, en promedios superiores a los 20 mil millones de dólares, se incrementó la importación de alimentos de mayor valor añadido provenientes de Estados Unidos, la Unión Europea, Asia y Canadá. En 1961 las importaciones de estos bienes representaban el 35% del valor de las exportaciones, en tanto que el año 2001 alcanzó al 63% (Ibid: 22 - 23).

Paralelamente, entre los años 1980 y 1999 el índice de pobreza rural se incrementó de 59.9% a 65.1%, es decir, de 73 millones de personas en condición de pobreza en 1980, la cifra subió a 78.2 millones en 1999. Algo similar sucedió con el índice de migración rural-rural y rural-urbana que, entre los años 1990 y el 2000, determinó el traslado de 23.2 millones de personas en la región (Ibid: 20 – 21).

En Bolivia, las desigualdades sociales presentan una enorme brecha, en el área rural, las diferencias en cuanto a cantidad y calidad de tierras disponibles, sumadas a las diferencias en cuanto a niveles de productividad, constituyen los factores que generan esta diferenciación social. En cuanto a la estructura de ingresos, más del 80% de los hogares rurales generan ingresos a partir de actividades agropecuarias, sin embargo el promedio de ingresos rurales per cápita es menor a 25 dólares por persona al mes, como resultado de los bajos niveles de productividad (Jiménez, 2003).

Cerca del 20% del ingreso proviene de la producción agrícola comercial, 13% se origina en actividades pecuarias y derivadas, en tanto que cerca del 45% tiene como fuente actividades no agropecuarias. El autoconsumo provee entre el 20 y 30% del ingreso familiar rural (Ibid). Otro factor que incide en los bajos ingresos indígena/campesinos es el intercambio desigual en el mercado debido a las inequitativas condiciones de competitividad.

#### **4. Intervención de las entidades operadoras de la reforma agraria en Bolivia**

El 24 de noviembre de 1992, mediante Decreto Supremo N° 23331 el gobierno presidido por Jaime Paz Zamora ordena la intervención del ex Consejo Nacional de Reforma Agraria CNRA y del ex Instituto Nacional de Colonización INC, por un plazo de 90 días, ampliados indefinidamente por Decreto Supremo N° 23418 de 10 de marzo de 1993. Entre los antecedentes inmediatos de la intervención se cuenta la denuncia contra el Ministro de Educación y Cultura del régimen, a quien se le acusó de haberse apropiado ilegalmente de 98 mil hectáreas de tierras en la chiquitanía cruceña, caso conocido como BOLIBRAS que era la denominación del predio ostentado con base en tráfico de influencias, por el ex ministro de Estado.

Entre los efectos jurídicos de la intervención de las entidades operadoras de la Reforma Agraria, destaca la suspensión de las competencias de las autoridades agrarias de la época y la prohibición temporal del reconocimiento de nuevos derechos agrarios, con lo que inclusive los trámites en curso quedaban momentáneamente paralizados.

Con relación a los principales objetivos de la intervención, se pueden resumir en los siguientes:

1. Auditar los títulos y expedientes agrarios a fin de verificar la legalidad de su tramitación.
2. Esclarecer oficialmente la situación de la estructura de tenencia de tierras en nuestro país, ante la contradictoriedad y dispersión estadística existente.
3. Proyectar una nueva institucionalidad agraria frente al agotamiento de las entidades operadoras de la reforma agraria (CNRA y INC).

De la relación de objetivos planteados se advierten dos aspectos centrales; las irregularidades y corrupción que acompañaron la aplicación de la reforma agraria y la necesidad de gestar un nuevo proceso agrario, claro que la tarea era muy compleja para la interventora designada, por lo que se inició la concertación de una nueva Ley Agraria que incorporaría, entre sus principales mandatos, la clarificación o regularización de los títulos y trámites agrarios.

## **5. Un nuevo proceso agrario**

### **5.1. Proyectos de ley precedentes a la Ley INRA Ante-proyecto de Ley INTI**

Después de valorar la magnitud de las tareas asignadas a la interventora de las entidades operadoras de la reforma agraria, incluyendo la necesidad de constituir una nueva institucionalidad y proyectar una nueva legislación agraria, durante la gestión del Presidente Gonzalo Sánchez de Lozada, el Poder Ejecutivo presentó el ante-proyecto de Ley del Instituto Nacional de Tierras INTI. Estaba dirigido a modificar la institucionalidad agraria con la finalidad de dar continuidad a la reforma agraria aunque, por sus contenidos, se trataba en lo fundamental de una Ley organizativa del Servicio Nacional de Reforma Agraria que pretendía un mejor funcionamiento del mismo.

Como principales aportes, proponía la fusión de las entidades operadoras de la reforma agraria en un organismo técnico, descentralizado, el Instituto Nacional de Tierras INTI, cuyo máximo responsable sería un Director con jurisdicción nacional. Proponía también la creación del Tribunal Agrario Nacional TAN como organización jurisdiccional especializada en materia agraria. Así mismo, disponía la revisión de expedientes y títulos agrarios en un plazo de 10 años, para regularizar vicios legales y registros mediante un procedimiento de saneamiento ligado al catastro CAT-SAN.

### **Ante-proyecto de Ley INKA**

Como reacción frente a la propuesta oficial, las organizaciones representativas de los campesinos, colonizadores y mujeres campesinas “Bartolina Sisa” a los que se sumaría la Confederación de Pueblos Indígenas de Bolivia CIDOB, elaboraron y presentaron el Ante-proyecto de Ley INKA. Se caracterizaba por articular normas referidas a tierra y territorio, trabajo campesino y producción agraria. Es decir, no sólo se restringía a la institucionalidad agraria, sino que, intentaba retomar los principales mecanismos de la reforma agraria. Caracterizaba la propuesta de constitución del Instituto Nacional del Kollasuyo Andino- Amazónico INKA como un organismo de regulación de la administración de la tierra y el territorio.

A diferencia del anteproyecto de la Ley INTI que creaba la Comisión Agraria Nacional CAN, como una entidad colegiada de carácter deliberativo y propositivo, en el anteproyecto de Ley INKA se le asignaba potestad decisoria y se modificaba su estructura reforzando la presencia social con un delegado de la Central Obrera Boliviana COB. En el INKA, además incorporaba la Dirección de Trabajo y Justicia Campesina, a fin de ampliar sus alcances al sistema de trabajo imperante en el agro.

## Cuadro N° 25

### Comparación de contenidos de los anteproyectos de Ley INTI Y INKA

INTI	INKA
Servicio Nacional de Reforma Agraria SNRA: Organismo de continuación de la reforma agraria	Servicio Nacional de Reforma Agraria SNRA: Organismo de regulación de la administración de tierras y territorios. La Ley INKA norma sobre tierra, territorio, trabajo y producción agraria.
Composición del SNRA: a) Presidente de la República b) Consejo Nacional de Reforma Agraria CNRA. c) Instituto Nacional de tierra INTI d) Judicatura Agraria	Composición del SNRA: a) Presidente de la República b) Consejo Agrario Nacional CAN c) Instituto Nacional de Kollasuyo andino-amazónico INKA
Presidente de la República  - Supervisa las políticas agrarias	Presidente de la República: - Fiscaliza la aplicación de la ley - Anula títulos viciados de nulidad
<b>Consejo Nacional de Reforma Agraria CNRA:</b> Es un órgano de consulta, participación y coordinación  <b>Atribuciones:</b> - Proponer políticas y normas relativas a la estructura agraria. - Canaliza demandas y reclamos - Evaluar el proceso de la reforma agraria	<b>Consejo Agrario Nacional CAN</b> - Es un órgano colegiado que proyecta y decide políticas de distribución, redistribución, reagrupamiento de tierras y territorios, trabajo y producción agraria.  <b>Atribuciones:</b> - Evaluar el proceso de la reforma agraria - Proponer Leyes y normas en materias agrarias - Recibir y viabilizar reclamos, demandas y sugerencias. - Promover los derechos económicos, sociales y culturales de los pueblos indígenas. - Proponer el Presidente de la República temas para designar autoridades agrarias y vocales del Tribunal Agrario Nacional TAN. - Solicitar al Presidente la suspensión de las autoridades agrarias por irregularidades cometidas
<b>Composición:</b> a) Ministro de Desarrollo Sostenible y Medio ambiente b) Secretario de Recursos Naturales c) Representantes de los sectores sociales y del empresariado agropecuario d) Comandante del Instituto Geográfico Militar IGM e) Director Nacional del INTI	<b>Composición:</b> a) Ministro de Desarrollo Sostenible y Medio ambiente (Presidente del CAN) b) Secretario de Recursos Naturales c) Director Nacional del INKA, sólo con derecho a voz. d) Instituto Geográfico Militar IGM e) Representantes de los sectores sociales (incluido un delegado de la COB) y del empresariado agropecuario

<p><b>Instituto Nacional de Tierras INTI:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Entidad pública y descentralizada</li> <li>- Tiene un Consejo Directivo presidido por el Ministerio de Desarrollo Sostenible y Medio Ambiente, que es la instancia que designa a las autoridades agrarias departamentales.</li> <li>- Debe construir un banco de datos sobre el uso actual y potencial de la tierra.</li> </ul>	<p>Instituto Nacional del Kollasuyo andino-amazónico INKA:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Entidad pública y descentralizada que incorpora además a la Dirección del Trabajo y Justicia Campesina.</li> <li>- Reproduce la misma estructura y función principal del ente.</li> </ul>
<p><b>Tribunal Agrario Nacional TAN:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Es un organismo jurisdiccional en materia agraria</li> </ul> <p><b>Composición:</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>a) Ministro de justicia</li> <li>b) Dos abogados designados por el Presidente de la República</li> </ol>	<p><b>Tribunal Agrario Nacional TAN:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Es un organismo jurisdiccional en materia agraria</li> </ul> <p><b>Composición:</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>a) Director Nacional del INKA</li> <li>b) Cuatro vocales designados por el Presidente de la República de ternas elevadas por el CAN</li> </ol>
<p><b>Disposiciones transitorias:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Establece un plazo de 10 años para revisar los expedientes tramitados ante el ex INRA para subsanar vicios procedimentales, anular trámites afectados por vicios de nulidad absoluta e inventariar y registrar los expedientes consolidados en el CAT-SAN</li> </ul>	<p><b>Disposiciones transitorias:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- La anulación de expedientes agrarios debería eximir a la pequeña propiedad y a la propiedad comunitaria.</li> <li>- Se debe aprobar un reglamento que establezca el procedimiento de revisión de los expedientes agrarios.</li> </ul>
<p><b>Trámites nuevos:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Se suspenden nuevos trámites de dotación de tierras en tanto se aplique el procedimiento de regularización, a excepción de tierras indígenas y pequeñas propiedades.</li> </ul>	<p><b>Trámites nuevos:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Se suspenden los trámites de dotación mientras se aplica el procedimiento transitorio de regularización de derechos agrarios, a excepción de las solicitudes correspondientes a pequeñas propiedades y propiedades comunitarias</li> </ul>

Fuente: archivos de la CSUCTB.

Elaboración propia

El anteproyecto de Ley INTI tenía dos finalidades primordiales; constituir una nueva institucionalidad agraria que sustituya al ex Consejo Nacional de Reforma Agraria y al ex Instituto Nacional de Colonización para relanzar el proceso de reforma agraria, empero, asistida por el mercado antes que regulada por el Estado. Esta segunda finalidad, es decir, la regularización del mercado de tierras tenía como supuesto previo la clarificación de los derechos agrarios, puesto que no es posible dinamizar un mercado sobre bienes transables si es que no existe certeza de que los oferentes son efectivamente propietarios habilitados para disponer de esos bienes.

Esta minimización del rol estatal en el proceso de la reforma agraria exigía dotarse de una institucionalidad pública creíble, por lo que se justificaba la proyección de una nueva institucionalidad. El nuevo rol público sería el de mediar la relación entre oferentes y demandantes, en lo relativo a las transacciones de tierras. Se abandonaba así la concepción integral de reforma agraria y se transfería la regulación del acceso y uso eficiente de la tierra a las reglas del mercado.

Ahora bien el diseño respondía en lo fundamental al paradigma neoliberal, sin embargo, dadas las características poblacionales del país y la disposición de tierras baldías en el oriente, admitía la posibilidad de mantener el mecanismo de la dotación para tierras indígenas, con características similares a las adoptadas en las nuevas políticas de tierras de la mayor parte de los países del continente impulsada por los organismos multilaterales, con estas salvedades para los casos de Ecuador, Guatemala y Bolivia.

En el anteproyecto de Ley INKA se visualizan contenidos dirigidos a recuperar el carácter integral de la reforma agraria, se incorpora la categoría de territorios originarios, recogiendo los pilares legados por los proyectos de Ley Agraria Fundamental y Ley Indígena. Sin embargo, entre sus contenidos, se hace mucho énfasis en la nueva estructura institucional agraria, concentrando expectativas en el Consejo Agrario Nacional CAN, atribuyéndole mayor representatividad social y confiriéndole protestad decisoria, incluyendo entre sus atribuciones la confección de ternas para la selección de las autoridades agrarias y de los vocales del Tribunal Agrario Nacional. Destaca también la facultad de definir las políticas relativas a la cuestión agraria

## **5.2. Ley del Servicio Nacional de Reforma Agraria INRA y Ley de Reconducción Comunitaria de la Reforma Agraria**

La Ley INRA fue promulgada el 18 de octubre de 1996 con el N° 1715, después de dos años de concertación y tensiones entre el gobierno de turno y los sectores sociales rurales y agropecuarios. El contexto de aprobación de la Ley fueron las movilizaciones indígenas y campesinas concretadas en las marchas de Santa Cruz a La Paz y de Cochabamba a la sede de gobierno respectivamente. Por su parte el empresariado agropecuario, también emprendió movilizaciones locales especialmente en la ciudad de Santa Cruz.

Para los indígenas y campesinos, la Ley no recogía suficientemente sus demandas de recuperación de la reforma agraria a través de procedimientos redistributivos de tierras, en tanto que para el sector empresarial amenazaba la seguridad jurídica de sus propiedades. Sólo los pueblos indígenas del oriente organizados en torno a CIDOB terminaron aviniéndose a la nueva Ley.

La formulación del contenido de la nueva legislación agraria tiene como contexto las reformas legales neoliberales impulsadas por los organismos multilaterales y las políticas de tierras asistidas por el mercado bajo el paradigma liberal impuesto en los países de la región. Sin embargo, el carácter de la Ley 1715 es más bien heterodoxo puesto que trata de equilibrar el rol del Estado y del mercado en la política de tierras. De ahí que establezca la dotación desde el Estado y la adjudicación en subasta pública como mecanismos de acceso a la propiedad agraria, o que vincule la reversión al cumplimiento de obligaciones impositivas para asociar este mecanismo redistributivo al mercado, simultáneamente al reconocimiento de tierras comunitarias de origen con salvaguardas frente a las transacciones de compra-venta o hipoteca, por señalar simplemente algunos ejemplos.

La Ley N° 3545 de modificaciones a la Ley N° 1715 de Reconducción Comunitaria de la Reforma Agraria, fue promulgada el 28 de noviembre de 2006. Se aprueba en un contexto de movilizaciones indígenas y campesinas de tierras bajas y de tierras altas demandando profundizar el proceso agrario frente a los insuficientes resultados alcanzados en diez años de vigencia de la Ley INRA, en el marco de la declaración de la revolución democrática y cultural proclamada por el gobierno presidido por Evo Morales, frente a la resistencia de los sectores del agropoder, especialmente cruceño, que se posiciona como el ala radical de oposición a las transformaciones, sobre todo relativas a la estructura de tenencia de tierras.

Las modificaciones incorporadas a la legislación agraria inclinan sus contenidos a la corriente transformadora de la estructura agraria boliviana al fortalecer los mecanismos redistributivos de tierras, asociando la reversión al incumplimiento total o parcial de la función económica-social FES y al incumplimiento de obligaciones impositivas, al clarificar los contenidos de la FES y vincular la expropiación por causal de reagrupamiento y redistribución a la dotación exclusivamente a favor de comunidades indígenas y campesinas que no hubieran accedido a la propiedad agraria mediante el saneamiento ni la distribución de tierras fiscales. Además restringe substancialmente los mecanismos del mercado de tierras al eliminar el autoavalúo de los predios agrarios y modificar los contenidos de los institutos de la reversión y de la expropiación.

## **Disposiciones generales**

### **a) Objeto**

Se expresa en la regulación de los siguientes aspectos:

1. La estructura orgánica y atribuciones del SNRA
2. La creación de la Superintendencia agraria y la Judicatura Agraria

3. El régimen de distribución de tierras.
4. El procedimiento de saneamiento de la propiedad agraria.

La Ley INRA era una norma que podría considerarse predominantemente de carácter orgánico puesto que se dirigía en lo fundamental, a definir la nueva institucionalidad del SNRA, además de la creación de la Superintendencia Agraria y la Judicatura Agraria. En su objeto de regulación jurídica no se contempla la redistribución de tierras, sólo se menciona la distribución y saneamiento de la propiedad agraria, lo que ratifica que inicialmente no fue concebida para afectar substancialmente la estructura de tenencia de tierras, sino más bien, para regularizar los derechos agrarios.

Tal vez, en el fondo, el espíritu de la norma era el mismo que inspiraba el anteproyecto de Ley INTI, es decir, crear una nueva institucionalidad y clarificar los derechos agrarios, en perspectiva de dinamizar el mercado de tierras. Sin embargo, con las modificaciones introducidas mediante la Ley de Reconducción Comunitaria de la Reforma Agraria que fortalece los procedimientos redistributivos de tierras desde el Estado, disponiendo simultáneamente la restricción de los mecanismos del mercado, la nueva legislación agraria recupera el sentido de la reforma agraria.

#### **b) Función social y función económico-social**

**Función social** es un concepto aplicable al solar campesino, la pequeña propiedad, la propiedad comunaria y las tierras comunitarias de origen, de acuerdo con lo establecido en el artículo 2 párrafo I de la Ley INRA. Consiste en el logro del bienestar familiar y del desarrollo económico de sus titulares. Está condicionado a la capacidad de uso mayor de la tierra o a la aptitud natural del suelo.

La función social condiciona el derecho propietario de los indígenas y campesinos, sea como titulares individuales o colectivos. Los

predios comprendidos en los alcances de la función social cumplen la misma con el sólo hecho de la residencia de sus propietarios, puesto que el bienestar familiar supone gozar de un espacio de vivienda y provisión de alimentos para la unidad familiar indígena/campesina, en condiciones que permitan satisfacer sus necesidades alimentarias.

El concepto de desarrollo económico, por su parte, se dirige preferentemente a las tierras comunarias y a las tierras comunitarias de origen. Debe entenderse de modo flexible, según los referentes culturales de comunidades y pueblos, como un espacio de reproducción material y espiritual de sus estructuras e instituciones colectivas.

Es importante destacar que, en la aplicación del instituto de la función social de la propiedad, sus titulares ya no serán sujetos estrictamente individuales, sino también colectividades como las naciones y pueblos indígenas y originarios. Estos alcances devienen del constitucionalismo social que se consagró en las Constituciones de México de 1917 y de Weimar de 1918. A su vez teniendo la tierra un carácter multifuncional, que la cualifica con relación a la propiedad civil, la propiedad colectiva indígena es indivisible, inalienable, inembargable, e imprescriptible, tal como lo establece el artículo 3 de la Ley INRA.

**Función económica social FES** es un concepto aplicable a la mediana propiedad y a la empresa agropecuaria, de acuerdo a lo establecido en el artículo 2 parágrafo II de la Ley INRA. Implica el aprovechamiento sostenible de la tierra en actividades productivas o su conservación y protección. Entre las actividades productivas se incluyen aquellas de carácter agrícola, pecuario o forestal. Las acciones de conservación y protección se refieren a la biodiversidad, así como también el fomento a la producción y el ecoturismo.

Los alcances de la FES se enmarcan en la concepción contemporánea de uso integral del suelo, combinando actividades derivadas de su capacidad de uso mayor o de su aptitud natural. Tiene como finalidad priorizar el interés social o colectivo y armonizarlo con el de su propietario. Parte de la noción del uso integral del suelo que supone combinar actividades productivas con aquellas de conservación.

Antonio Carrozza y Ricardo Zeledón explican que el concepto de FES marcó la autonomía del Derecho Agrario con relación al Derecho Civil, además de articular el desarrollo de las instituciones del Derecho Agrario con las que corresponden a la segunda generación de derechos humanos, es decir, los derechos económicos y sociales (Carrozza y Zeledón, 1990; Zeledón, 1999, 2000).

Durante la antigüedad y el medioevo, el Derecho Agrario se encontraba subsumido en el Derecho Civil, por tanto, la propiedad de la tierra tenía las características de cualquier propiedad privada, es decir, constituía un derecho sagrado, inviolable, absoluto, pleno y exclusivo. Esta concepción se inspiraba en el jusnaturalismo que consideraba que algunos bienes que constituían objeto de regulación jurídica tenían este carácter absoluto, por tanto, no estaban sujetos a ninguna condición, consiguientemente, eran indisponibles. Sin embargo, la publicización de los ordenamientos jurídicos exigen que aquellos bienes que se consideraban indisponibles, se conviertan en disponibles para una mejor tutela del interés general (Carrozza, 1990:14).

La actividad agraria tiene como elemento fundamental el trabajo humano, es decir, el empleo de energía física y esfuerzo mental dirigido a lograr la productividad de un fundo, en armonía con el interés colectivo referido a la provisión de alimentos para la población, a partir de la explotación de la tierra. De ahí que, para el derecho agrario, el bien que constituye el objeto de protección jurídica es el trabajo asociado a la productividad.

En Centro y Sudamérica las trayectorias estructurales agrarias se han desarrollado en tres etapas: la primera corresponde a las revoluciones de México y Bolivia además de la reforma agraria Guatemalteca. La revolución mexicana de 1910 fue establecida legislativamente en 1915 y constitucionalizada en 1917, con el artículo 27 que dispone el dominio originario de la nación sobre la tierra, explicitando la primacía del interés social sobre el individual. La revolución boliviana de 1952 tuvo como uno de sus pilares centrales la reforma agraria, que formuló normas tendientes a liquidar el latifundio y la servidumbre, además de proclamar el trabajo como fundamento de propiedad y posesión sobre la tierra.

Guatemala en 1945, en el gobierno de Juan José Arévalo adoptó la reforma agraria, profundizada en 1951 con el acceso al poder político de Juan Jacobo Arbenz. Entre sus principales contenidos reconoce la sindicalización campesina, la función social de la propiedad, la expropiación por utilidad pública, la nacionalización de la tierra y su distribución a favor de quienes garanticen su producción (Ibid: 188).

La segunda etapa se inició con la revolución cubana que tuvo como impacto la aplicación de reformas agrarias desde el Estado, a partir de la Carta de Punta del Este firmada en Uruguay en 1961, de donde emerge la Ley de tierras y colonización de Costa Rica de 1961, la Ley de reforma agraria de Venezuela de 1960, la Ley número 135 de Colombia del año 1961, La Ley de reforma agraria de Nicaragua de 1963, el estatuto da terra de Brasil de 1964.

La tercera etapa se apertura con la revolución peruana de 1969 que aprueba su reforma agraria mediante Ley 17.716, continúa con la reforma agraria ecuatoriana de 1979 y la Ley de reforma agraria nicaragüense de 1981 (Ibid: 188-190).

Las reformas agrarias nacionales tienen como eje común la función social de la propiedad, cuyos contenidos ampliados implica una función subjetiva a cargo del titular del derecho y una función objetiva a cargo del Estado. La primera, función subjetiva está a cargo del propietario del predio, se concreta en la obligación de producir, en tanto que la función objetiva que convierte al Estado en el sujeto de la obligación, consiste en dotar la tierra a quien no la posee o la posea en forma insuficiente, en cumplimiento de la función social de la tierra y del interés general de la sociedad, además de transferir tierra a quienes estén en capacidad de producirla en el marco de la función económica social FES que debe condicionar los derechos empresariales a la producción de la tierra.

La construcción conceptual y jurídica de la FES, expresa por otra parte, el tránsito del Estado liberal de derecho al Estado social de derecho, porque les permite “cobrar vida a los derechos económicos y sociales” (Zeledón, 1999:8). La nueva concepción valoriza la necesidad de proteger el trabajo humano, por tanto, la propiedad asociada al cumplimiento de una función social implica respeto a los derechos sociales, como elemento intrínseco de la actividad productiva.

El instituto jurídico de la función social de la propiedad se inserta por primera vez en las Constituciones de México de 1917 y Weimar (Alemania) de 1919. La FES como concepto de contenido más amplio tiene como pilares fundantes el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, aprobado por la Asamblea General de las Naciones Unidas en diciembre de 1966 y la Convención Americana de Derechos Humanos o el Pacto de San José de Costa Rica de noviembre de 1969. De esa manera, este instituto fundamental del Derecho Agrario determina su evolución al ámbito social, antes que al estrictamente economicista impulsado por las corrientes liberales ortodoxas que cobraron nuevamente fuerza con los acuerdos del GATT, emergente de la Ronda de

Uruguay del año 1993, bajo el auspicio de la Organización Mundial del Comercio OMC, dirigido a liberalizar el comercio de productos agrícolas.

Los alcances de la FES no son estáticos sufren mutaciones acorde al desarrollo social. El nacimiento de la tercera generación de derechos humanos, entre los que destaca los derechos ambientales, como producto de la sensibilización universal hacia la naturaleza, deviene en la tutela del ambiente, como mandato emergente de la Carta de Estocolmo de 1992, la Carta de la Naturaleza de 1982 y sobre todo, la Cumbre de Rio de 1992. De ahí que el concepto de FES articula las actividades productivas con las de conservación, en el marco del uso integral del suelo.

En 1986 se aprueba la Declaración sobre el Derecho al Desarrollo como parte de los derechos humanos de tercera generación. El desarrollo articulado a la protección del medio ambiente proyecta la concepción del desarrollo sostenible consistente en equilibrar el aprovechamiento económico con el respeto a los derechos sociales y la conservación ambiental, lo que plantea nuevos desafíos al Derecho Agrario, configurando al mismo tiempo, otros componentes en la estructura agraria. Del desarrollo sostenible se desprende la agricultura sostenible, tal como nos explica Ricardo Zeledón lo que plantea el debate entre los propugnadores de la seguridad alimentaria con los que, a su vez, proponen un modelo de soberanía alimentaria que articula, como parte del desarrollo rural sostenible, la eficiencia económica, con la justicia social y la sustentabilidad ambiental (Ibis:18).

La agricultura sostenible es consubstancial a la producción agrícola sana y no contaminante. A su vez, se vincula al derecho universal a la alimentación, en el marco de la lucha por erradicar el hambre y la desnutrición, lo que ratifica la emergencia de variables econó-

micas, sociales, ambientales, culturales y políticas en la gestión de la cuestión agraria (Zeledón, 2000:46).

La agricultura ecológicamente equilibrada correlaciona la tierra con los recursos naturales planteando la cuestión relativa a su gestión integrada. De la relación entre el derecho agrario y la conservación ambiental emerge la necesidad de administrar, de manera articulada, la tierra, el agua y la biodiversidad (recursos genéticos, diversidad biológica y agricultura orgánica). Se extiende a la gestión de los recursos naturales renovables en general, incluyendo los recursos forestales, comprendiendo a los parques, reservas y áreas protegidas en su conjunto (Ibid: 18). Tal como se puede apreciar todos estos elementos forman parte de la definición de FES en la Ley INRA, lo que ubica este instituto a la altura de las modernas concepciones del derecho agrario, asociadas a los derechos humanos de segunda y tercera generación.

### **Modificaciones introducidas por la Ley de Reconducción Comunitaria**

Importantes consensos sobre la FES que fueron incorporados en la reglamentación de la Ley INRA y otros aspectos emergentes de la experiencia legada por el saneamiento de tierras, se consagran como parte de los alcances de la FES, en los siguientes términos:

- La FES comprende áreas efectivamente aprovechadas, de descanso, servidumbres ecológicas y áreas de proyección de crecimiento, sin exceder la superficie consignada en los títulos ejecutoriales. El área de proyección es del 50% para medianas propiedades y del 30% para empresas agropecuarias. Para su cálculo se tomará en cuenta áreas efectivamente aprovechadas, además de las de descanso en propiedades agrícolas.

- La FS y FES se verifican, sobre todo en campo. En predios agrícolas las áreas de descanso deben ser verificables, en propiedades ganaderas, además de la carga animal, incluye áreas sirvopastoriles y aquellas que tengan pasto cultivado.
- En actividades forestales, de conservación, investigación y ecoturismo, deben verificarse autorizaciones legales. Se excluye los desmontes ilegales.

### **c) Base imponible y exenciones**

El artículo 4 de la Ley INRA establece el autoavalúo a cargo del propietario para fijar la alícuota correspondiente al pago del impuesto a la propiedad agraria. La Ley 2064 de Reactivación Económica del 3 de abril del 2000, excluye de la base imponible las inversiones y mejoras. Sin embargo, la Ley 2493 del 4 de agosto de 2003, restituye el artículo 4 parágrafo I de la Ley 1715. En esta disposición de la Ley INRA se excluye, por otra parte, del cumplimiento de obligaciones impositivas, al solar campesino, la pequeña propiedad, la propiedad comunaria y las tierras comunitarias de origen.

Joaquín Hurtado identifica cuatro hitos tributarios en materia agraria: el tributo indigenal, el impuesto pro reforma agraria, el impuesto catastral y predial rústico, y la Corambre (2006: 397). En el capítulo segundo del presente texto abundamos bastante acerca de las características e impactos del tributo indigenal, mecanismo típicamente feudal de obtención de renta que, en el caso de los pueblos indígenas de Bolivia, fue abusivamente implantado aunque favorecido por una suerte de tradición tributaria de las comunidades durante el imperio incaico.

El impuesto pro reforma agraria fue instituido por D.L. 03755 de 10 de junio de 1954, elevado a Ley el 21 de octubre de 1956. Se justificaba por los gravámenes emergentes de la ejecución de la

reforma agraria, en un monto de bolivianos 100 por cada hectárea dotada, restituida o consolidada. El impuesto catastral y predial rústico aparece en la década de los 60s; el Catastro Ganadero estaba a cargo de las Prefecturas y el Catastro Rural o impuesto predial, a cargo de la Renta Interna. El corambre consistía en la entrega de cueros vacunos a las Prefecturas o a las Alcaldías, de acuerdo al lugar donde se ejecute el faeneo. Se regulaba por la Ley 2006 de 19 de diciembre de 1962, destinándose sus recaudaciones a obras públicas municipales (Ibid: 398-401).

Posteriormente la Ley 843 de Reforma Tributaria unifica los impuestos que gravaban la actividad agropecuaria en el Régimen Agrario Unificado RAU, teniendo como hecho generador de la obligación impositiva al derecho propietario y a la actividad económica, cuya alícuota variaba según la superficie del predio, la clase de propiedad, su ubicación o según se trate de fundos agrícolas o ganaderos; es así que la pequeña propiedad quedaba gravada con una alícuota del 1%, la mediana propiedad con el 1.5% y la empresa agropecuaria con el 2% (Ibid:404).

El RAU gravaba las actividades comerciales del sector agropecuario, aplicando una cuota fija por hectárea. Los predios sujetos a esta obligación impositiva estaban comprendidos en los siguientes límites: propiedad agrícola con una superficie de 50 hasta 1000 hectáreas que debían cancelar 8.57 bolivianos por hectárea; propiedad ganadera con superficies comprendidas entre 500 a 10.000 hectáreas debían pagar 0,63 bolivianos por hectárea. Las sociedades comerciales estaban sometidas además al pago del impuesto al valor agregado IVA (13% de los ingresos mensualmente), el impuesto a las transacciones IT (3% sobre transacciones) y el impuesto sobre las utilidades de las empresas IUE (25% sobre las utilidades netas calculadas anualmente).

En la Ley 1715 la nueva base imponible calculada sobre el autoavalúo expresaba en esta parte, la concepción neoliberal de la norma. La base imponible se la debe interpretar en concordancia con los artículos 52 y 59. II de la Ley INRA. El artículo 52 establece el abandono como causal de reversión de un predio, a continuación señala que el cumplimiento de obligaciones tributarias relacionadas con el impuesto a la propiedad inmueble agraria es la prueba de que la tierra no ha sido abandonada, por el contrario, el incumplimiento de obligaciones tributarias por dos o más gestiones consecutivas es presunción de abandono de la tierra.

El modelo de reforma agraria asistida por el mercado, entre otros aspectos, establece que para que la propiedad de la tierra sea transferida de quienes no la trabajan a otros que tengan voluntad de trabajarla y capacidad de inversión, se deben aplicar normas tributarias que induzcan a los primeros a vender sus tierras a favor de los que puedan explotarlas. El impuesto actúa como mecanismo dirigido a impulsar el mercado de compra-venta de tierras, es decir, es una herramienta de redistribución de tierras a través del mercado, lo que supone capacidad económica de los demandantes para acceder a estos predios abandonados.

Precisamente el artículo 52 mencionado establecía expresamente que la prueba de no abandono de la tierra era el pago de impuestos y la presunción de abandono, el incumplimiento de obligaciones tributarias. Se pretendía inducir a quienes no trabajan sus tierras a que fijen su autoavalúo para pagar impuestos, sobre todo, para cuantificar el valor del predio, con fines de incorporarlo al mercado de compra-venta. Esta disposición fue sustancialmente modificada por la Ley de Reconducción Comunitaria de la Reforma Agraria que establece que la causal de reversión es el incumplimiento total o parcial de la FES.

El artículo 59.II, por su parte, establecía que las tierras expropiadas por causal de reagrupamiento y redistribución podrían ser adjudicadas en Concurso Público Calificado. Se observa que el mecanismo expropiatorio también sería dinamizador del mercado de compra-venta de tierras, puesto que a partir del autoavalúo del bien, el Estado podría expropiarlo para incorporarlo al mercado de tierras. De la misma manera, la Ley de Reconducción Comunitaria de la Reforma Agraria dispone que las tierras expropiadas se destinen exclusivamente a dotación a favor de indígenas u originarios que no hayan accedido a la tierra como resultado del proceso de saneamiento ni de distribución de tierras fiscales.

### **5.3 Marco institucional**

Está integrado por el Servicio Nacional de Reforma Agraria SNRA, la Superintendencia Agraria y la Judicatura Agraria.

#### **a) El Servicio Nacional de Reforma Agraria SNRA**

Es el organismo responsable de planificar, ejecutar y consolidar el proceso de reforma agraria, su estructura orgánica es la siguiente:

- Presidente de la República
- Ministerio de Desarrollo Rural, Agropecuario y Medio Ambiente MDRAYMA
- Comisión Agraria Nacional CAN
- Instituto Nacional de Reforma Agraria INRA

**Presidente de la República** es la autoridad máxima del Servicio Nacional de Reforma Agraria, sus atribuciones son:

- Considerar, aprobar y supervisar la formulación, ejecución y cumplimiento de la política de distribución, reagrupamiento y redistribución de tierras;

- Otorgar títulos ejecutoriales de propiedad sobre tierras;
- Designar y destituir a las autoridades agrarias, a excepción de la Judicatura Agraria;
- Dictar resoluciones supremas emergentes del proceso de saneamiento de la propiedad agraria;
- Otorgar personalidades jurídicas a pueblos indígenas y originarios, comunidades indígenas y campesinas y a sus organizaciones.

**Ministerio de Desarrollo Rural, Agropecuario y Medio Ambiente MDRAYMA** sus atribuciones son:

- Ejercer tuición sobre el sistema de Recursos Naturales Renovables (SIRENARE) y el Instituto Nacional de Reforma Agraria INRA;
- Clasificar las tierras según su capacidad de uso mayor;
- Aprobar actividades de conservación, protección de la biodiversidad, investigación o ecoturismo en tierras privadas;
- Evaluar y programar el uso del recurso natural tierra y la aplicación de tecnologías adecuadas, en el marco del manejo de cuencas y el desarrollo sostenible;
- Solicitar la expropiación de tierras para la conservación y protección de la biodiversidad y pagar la indemnización correspondiente;
- Conocer y evaluar los recursos que correspondan en Sede administrativa.

**Comisión Agraria Nacional CAN** es el órgano responsable de proyectar y proponer ante la autoridad máxima del SNRA, políticas de distribución, reagrupamiento y redistribución de tierras. Está integrada por:

- Ministro de Desarrollo Rural, Agropecuario y Medio Ambiente, como Presidente

- Viceministro de Biodiversidad, Recursos Forestales y Medio Ambiente
- Viceministro de Tierras
- Viceministro de Desarrollo Rural y Agropecuario
- Viceministro de Riego
- Viceministro de Planificación Territorial y Medio Ambiente
- Viceministro de Justicia Comunitaria
- Viceministro de Inversión Pública y Financiamiento Externo
- Presidente de la Confederación Agropecuaria Nacional CONFEAGRO
- Secretario Ejecutivo de la Confederación Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia CSUCTB
- Presidente de la Confederación de Pueblos Indígenas de Bolivia CIDOB
- Apumalku del Concejo Nacional de Ayllus y Marcas del Qullasuyo CONAMAQ
- Secretario Ejecutivo de la Confederación Sindical de Colonizadores de Bolivia CSCB
- Presidente de la Confederación de Ganaderos de Bolivia CONGABOL
- Secretaria Ejecutiva de la Federación Nacional de Mujeres Campesinas Bartolina Sisa FNMC"BS"
- Presidente de la Cámara Forestal de Bolivia

**Sus atribuciones son:**

- Evaluar la evolución del proceso de reforma agraria proponiendo a la autoridad máxima del SNRA las medidas conducentes a mejorarla;
- Controlar y supervisar la ejecución de políticas agrarias sobre distribución, reagrupamiento y redistribución de tierras;
- Recomendar criterios económicos-sociales de aplicación general para la adjudicación de tierras en Concurso Público Calificado;

- Representar ante la máxima autoridad del SNRA los actos y resoluciones del director del INRA que sean contrarios a la Ley;
- Proponer políticas para la formulación y ejecución de proyectos y programas de asentamientos humanos comunarios;
- Velar por el tratamiento integral de la tierra, promoviendo los derechos indígenas y originarios sobre sus tierras comunarias, así como el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales renovables;
- Proyectar y proponer disposiciones legales en materia agraria ante la autoridad máxima del SNRA;
- Ejercer control social institucionalizado sobre el abandono de la tierra y el incumplimiento de la FES, promoviendo acciones de reversión o expropiación de tierras;
- Recibir y canalizar peticiones, reclamaciones y sugerencias de las organizaciones del sector agrario;
- Coordinar y concertar con instituciones públicas o privadas, nacionales o departamentales, afines a la actividad agraria;
- Solicitar la suspensión o exoneración de autoridades agrarias por irregularidades o delitos cometidos en el ejercicio de sus funciones;
- Supervisar y coordinar el funcionamiento de las Comisiones Agrarias Departamentales;
- Impulsar y presentar planes o políticas de expropiación de tierras por causa de utilidad pública.

Además, en cada departamento se constituyen Comisiones Agrarias Departamentales CADES, con similar composición a la nacional, de acuerdo a las características y necesidades de cada región, en función a la estructura descentralizada del Poder Ejecutivo, y de las organizaciones sectoriales o a fines de mayor representatividad. Sus atribuciones son:

- Supervisar la ejecución de las políticas de tierras en su jurisdicción;
- Dictaminar sobre áreas y superficies de dotación o adjudicación a requerimiento del INRA, de acuerdo a la capacidad de uso mayor de la tierra y a las necesidades socioeconómicas del departamento;
- Dictaminar sobre las áreas a catastrar de acuerdo a propuestas del INRA;
- Ejercer control social sobre el abandono de la tierra y el incumplimiento de la FES en fundos agrarios solicitando su reversión o expropiación ;
- Conocer y canalizar peticiones, reclamaciones y sugerencia de organizaciones departamentales o regionales que integran el sector agrario;
- Coordinar y concertar en su jurisdicción con otras instituciones públicas o privadas afines a la actividad agraria ;
- Proponer ternas al Director Nacional para la designación de Directores Departamentales y a éstos para Jefes Regionales, solicitar la suspensión o exoneración de autoridades agrarias departamentales o regionales por irregularidades o delitos cometidos en el ejercicio de sus funciones;
- Efectuar en su jurisdicción, el seguimiento al proceso de saneamiento de la propiedad agraria.

**Instituto Nacional de Reforma Agraria INRA** es una entidad pública descentralizada del Ministerio de Desarrollo Rural, Agropecuario y Medio Ambiente, con jurisdicción nacional, personalidad jurídica y patrimonio propio. El INRA es el órgano técnico o jurídico que dirige, coordina y ejecuta las políticas del SNRA. Su estructura orgánica se integra de una Dirección Nacional, Direcciones Departamentales y Jefaturas Regionales. Las atribuciones del INRA son:

- Dirigir, coordinar y ejecutar políticas, planes y programas de distribución, reagrupamiento y redistribución de tierras, priorizando a pueblos y comunidades indígenas, campesinas y originarias que no las posean o que las posean en forma insuficiente, de acuerdo a la capacidad de uso mayor de la tierra;
- Proponer, dirigir, coordinar y ejecutar políticas y programas de asentamientos comunarios nacionales;
- Emitir y distribuir títulos sobre tierras fiscales, incluyendo las expropiadas o revertidas;
- Emitir normas técnicas catastrales, coordinando su ejecución con municipios y otras entidades públicas o privadas;
- Determinar la ubicación y extensión de las tierras fiscales disponibles, de las tierras comunitarias de origen, de las áreas clasificadas y de la propiedad agraria;
- Expropiar fundos agrarios, de oficio o a solicitud de parte, por causal de utilidad pública;
- Revertir tierras de oficio o a denuncia de la Superintendencia Agraria, Superintendencia Forestal, Servicio Nacional de Áreas Protegidas, Comisión Agraria Nacional, Comisiones Agrarias Departamentales y organizaciones sociales integrantes de la CAN o CADES por incumplimiento parcial o total de la FES;
- Determinar y aprobar áreas y superficies de dotación o adjudicación, según vocación natural de la tierra y necesidades socio económicas del país, previo dictamen de las CADES;
- Promover conciliaciones de conflictos por posesión o propiedad agraria;
- Actualizar y mantener un registro público de tierras distribuidas, beneficiarios y disponibilidad de tierras fiscales;
- Coordinar con entidades públicas y privadas que tienen a su cargo la infraestructura, servicios básicos y asistencia técnica a zonas de asentamientos humanos;
- Certificar derechos existentes en tierras fiscales destinadas a conservación, investigación, ecoturismo y aprovechamiento forestal.

## **b) Superintendencia Agraria**

Es una entidad pública autárquica, con jurisdicción nacional integrada al Sistema de Regulación de Recursos Naturales Renovables (SIRENARE), cuya autoridad máxima es el Superintendente Agrario. Sus atribuciones son:

- Regular y controlar el uso y gestión del recurso tierra en armonía con los recursos agua, flora y fauna, bajo los principios del desarrollo sostenible;
- Instar al Ministerio de Desarrollo Rural, Agropecuario y Medio Ambiente a elaborar y dictar normas y políticas sobre el uso de las tierras y clasificarlas según su capacidad de uso mayor y requerir al INRA y otras entidades competentes, el cumplimiento de sus atribuciones;
- Otorgar concesiones de tierras fiscales para la conservación y protección de la biodiversidad, investigación y ecoturismo, previa certificación de derechos por parte del INRA; además modificarlas, revocarlas, caducarlas y fijar patentes por este concepto;
- Denunciar la reversión de tierras, de oficio o a solicitud de la CAN y CADES por incumplimiento de la FES y coadyuvar en su tramitación;
- Crear y mantener actualizado un registro público informático acerca del uso actual y potencial del suelo;
- Ejercer facultades de inspección para fiscalizar el uso adecuado y sostenible de la tierra;
- Disponer medidas precautorias para evitar el aprovechamiento de la tierra y sus recursos en forma contraria a su capacidad de uso mayor y aplicar sanciones administrativas;
- Delegar funciones a instancias departamentales o locales;
- Determinar el monto a pagar por adjudicaciones simples;
- Fijar el valor de mercado de tierras o sus mejoras, con fines

indemnizatorios, por expropiación, cuando no se cuente con la declaración jurada respectiva;

- Proyectar y presentar sus reglamentos internos para su aprobación por el SIRENARE;
- Plantear la expropiación por causal de conservación y protección de la diversidad ante la instancia respectiva.

### **c) Judicatura Agraria**

Es el órgano de administración de justicia agraria, tiene jurisdicción y competencia para la resolución de los conflictos emergentes de la posesión, propiedad y actividades agraria, forestal y de uso y aprovechamiento de aguas. Está compuesta por el Tribunal Agrario Nacional TAN y los Juzgados Agrarios. Las atribuciones de sala plena del TAN son:

- Dirigir la Judicatura Agraria;
- Nombrar y posesionar al Presidente del TAN y Presidente de sala, por 2/3 del total de sus miembros;
- Designar jueces agrarios por 2/3 de sus miembros, de nóminas propuestas por el Concejo de la Judicatura;
- Elaborar y proponer el presupuesto anual de la Judicatura Agraria;
- Dirimir conflictos de competencia entre jueces agrarios;
- Conocer en única instancia, las recusaciones contra sus vocales;
- Designar anualmente conjueces del TAN;
- Crear juzgados agrarios y determinar sus asuntos y competencias territoriales;
- Conocer y resolver recursos extraordinarios de revisión de sentencias ejecutoriadas.

Las competencias de las Salas son:

- Actuar como tribunal de casación en las causas elevadas por los jueces agrarios;
- Conocer y resolver, en única instancia, las demandas de nulidad y anulabilidad de títulos ejecutoriales y procesos agrarios;
- Conocer procesos contencioso-administrativos en materias agraria, forestal, y de aguas;
- Conocer en única instancia las recusaciones contra jueces agrarios;

Los Juzgados Agrarios, por su parte, están integrados por un Juez, un Secretario y un Oficial de diligencias. Sus competencias son:

- Conocer las acciones de afectación de fundos rústicos que no hubieran sido remitidos a proceso agrario ante el SNRA;
- Conocer las acciones que denuncian la sobreposición de derechos en fundos rústicos;
- Conocer las acciones sobre mensura y deslinde de fundos rústicos;
- Conocer las acciones para el establecimiento y extinción de servidumbres que emergen de la actividad agropecuaria, forestal o ecológica;
- Conocer las acciones para garantizar el ejercicio del derecho de propiedad agraria;
- Conocer acciones sobre uso y aprovechamiento de aguas;
- Conocer interdictos de adquirir, retener y recobrar la posesión de fundos agrarios, para otorgar tutela sobre la actividad agraria;
- Conocer otras acciones reales, personales y mixtas derivadas de la propiedad, posesión y actividad agraria.

## 5.4. Propiedad agraria y distribución de tierras

### a) Propiedad agraria

Se clasifica en: solar campesino, pequeña propiedad, mediana propiedad, empresa agropecuaria, tierras comunitarias de origen y propiedades comunarias.

**Solar campesino:** lugar de residencia del campesino y su familia. Es indivisible y tiene carácter de patrimonio familiar inembargable.

**Pequeña propiedad:** fuente de residencia de subsistencia del titular y su familia. Es indivisible y tiene carácter de patrimonio familiar inembargable.

**Mediana propiedad:** pertenece a personas naturales o jurídicas y se explota con el concurso del propietario, trabajadores asalariados, eventuales o permanentes y empleando medios técnico-mecánicos, cuyo volumen principal de producción debe destinarse al mercado. Podrá ser transferida, pignorada o hipotecada.

**Empresa agropecuaria:** pertenece a personas naturales o jurídicas y se explota con capital suplementario, régimen de trabajo asalariado y empleo de medios técnicos modernos. Podrá ser transferida, pignorada o hipotecada.

**Tierras comunitarias de origen:** espacios geográficos que constituyen el hábitat de los pueblos y comunidades indígenas y originarias, a los cuales han tenido tradicionalmente acceso y donde mantienen y desarrollan sus propias formas de organización económica, social y cultural, de modo que aseguren su sobrevivencia y desarrollo. Son inalienables, indivisibles, irreversibles, colectivas, compuestas por comunidades o mancomunidades, inembargables e imprescriptibles.

**Propiedades comunarias:** aquellas tituladas colectivamente a comunidades campesinas y ex hacienda; constituye la fuente de existencia de sus propietarios. Son inalienables, indivisibles, irreversibles, colectivas, inembargables e imprescriptibles.

## **b) Distribución de tierras**

Las tierras fiscales serán dotadas comunitariamente o adjudicadas por el INRA, mediante trámite iniciado ante las direcciones departamentales, con base en planes de uso del suelo y la capacidad de uso mayor de la tierra certificada por la Superintendencia Agraria o Forestal. La dotación será gratuita exclusivamente a favor de comunidades campesinas y pueblos indígenas u originarios, incluyendo las tierras de asentamientos humanos. La adjudicación en Concurso Público Calificado procede a favor de personas naturales o jurídicas. Se excluye del derecho de propiedad agraria a los funcionarios públicos, Estado y gobiernos extranjeros, personas extranjeras en tierras fiscales y dentro de los 50 kilómetros de las fronteras internacionales del país.

## **c) Reversión y expropiación de tierras**

La reversión es un procedimiento mediante el cual, el propietario de un predio agrario pierde la titularidad del mismo por abandono del fundo, es decir, por incumplimiento total o parcial de la FES. Es aplicable a medianas propiedades y empresas agropecuarias. Tal como señalamos antes, la reversión en la Ley INRA se asociaba al incumplimiento de obligaciones impositivas. La Ley de Recondición Comunitaria de la Reforma Agraria establece como causal de reversión el incumplimiento total o parcial de la FES, restituyendo el valor del trabajo como principio fundante del derecho sobre la tierra y neutralizando mecanismos de mercado asociados al régimen impositivo.

La expropiación, por su parte, es un procedimiento mediante el cual, el titular de un predio agrario se ve forzado a transferirlo al Estado, a cambio de una indemnización por un valor de mercado fijado por la Superintendencia Agraria. La expropiación procede por utilidad pública cuyas causales son: reagrupamiento y redistribución de tierras, conservación y protección de la biodiversidad y obras públicas.

La Ley INRA establecía como medida de expropiación el incumplimiento de la FES y las causales de utilidad pública mencionadas antes. La Ley de Reconducción Comunitaria de la Reforma Agraria, vincula el incumplimiento de la FES a la reversión sin indemnización, en tanto que la expropiación procede por utilidad pública mediando indemnización, cuyo cálculo corresponde a la autoridad competente, no se basa ya en el autoavalúo a cargo del mismo interesado, tal como establecía la Ley 1715.

Entre otras modificaciones incorporadas por la Ley de Reconducción Comunitaria destaca también como causal de expropiación el incumplimiento de la Función Social en pequeñas propiedades, a requerimiento de la comunidad. Además, establece que las tierras expropiadas por causal de reagrupamiento y redistribución, serán dotadas de oficio o a petición de parte, exclusivamente a favor de pueblos indígenas u originarios que no hayan accedido a tierras por la vía del saneamiento o de la distribución de tierras fiscales.

### **c) Saneamiento de la propiedad agraria**

Es el procedimiento técnico-jurídico transitorio destinado a regularizar y perfeccionar el derecho de propiedad agraria y se ejecuta de oficio o a pedido de parte. Su ejecución está a cargo del INRA a través de su dirección nacional y de sus direcciones departamentales. Las finalidades del saneamiento son:

- La titulación de tierras que se encuentren cumpliendo la FES o la FS por lo menos dos años ante de la puesta en vigencia de la Ley INRA, siempre que no afecten derechos legalmente adquiridos por terceros;
- El catastro legal de la propiedad agraria;
- La conciliación de conflictos relacionados con la posesión y propiedad agraria;
- La titulación de procesos agrarios en trámites;
- La anulación de títulos afectados de vicios de nulidad absoluta;
- La consolidación de títulos afectados de vicios de nulidad relativa, siempre y cuando la tierra cumpla la FES;
- La certificación de saneamiento de la propiedad agraria, cuando corresponda;
- La reversión de predios que contando con títulos exentos de vicios de nulidad no cumplan total o parcialmente la FES.

El proceso de saneamiento admite tres modalidades: saneamiento simple SAN-SIM; saneamiento integrado al catastro legal CAT-SAN y saneamiento de tierras comunitarias de origen SAN-TCO.

El saneamiento simple se ejecuta a solicitud de parte, en áreas no catastrales o de oficio cuando se detecte conflictos de derechos en propiedades agrarias, parques nacionales, reservas fiscales, reservas de la biodiversidad y otras áreas clasificadas. El saneamiento integrado al catastro legal se ejecuta de oficio en áreas catastrales.

El saneamiento en tierras comunitarias de origen se ejecuta de oficio o a pedido de parte, en áreas comprendidas en tierras comunitarias de origen TCO. Esta modalidad de saneamiento garantiza la participación de las comunidades y pueblos indígenas y originarios en su ejecución, la consolidación de tierras revertidas a favor de TCO, el respeto de derechos legalmente adquirido por terceros y la

compensación a favor de TCOs significativamente disminuidas por consolidación de propiedades de terceros.

## **6. Normas legales referentes al proceso agrario emitidas desde el 18 de octubre de 1996**

Las normas legales emitidas desde la Ley INRA hasta la fecha son:

### **Ley N° 1715 de Servicio Nacional de Reforma Agraria (18/10/96)**

Establece la estructura orgánica del SNRA, el régimen de distribución de tierras, crea la Superintendencia Agraria y el Tribunal Agrario Nacional, instituye su procedimiento y regula el saneamiento de la propiedad agraria.

### **Decreto Supremo N° 24773 (31/07/97)**

Aprueba el régimen de concesión de tierras fiscales para fines de conservación y protección de la biodiversidad, investigación y ecoturismo.

### **Decreto Supremo N° 24784 (31/07/97)**

Aprueba el reglamento de la Ley 1715, estableciendo procedimientos para el funcionamiento de la Comisión Agraria Nacional, las Comisiones Agrarias Departamentales, el Instituto Nacional de Reforma Agraria, para la dotación y adjudicación de tierras fiscales, la reversión y expropiación, y el saneamiento de la propiedad agraria.

### **Decreto Supremo N° 25988 (19/03/98)**

Amplía hasta el 31 de diciembre de 1998 el plazo para el pago del impuesto a la propiedad de bienes inmuebles en el área rural, correspondientes a la gestión de 1995 y 1996, sin tomar en cuenta inversiones ni mejoras de la propiedad; así mismo establece que el pago del régimen agrario unificado RAU para las gestiones 95 y 96 podrá cancelarse hasta el 31 de diciembre del año 1998 con rebaja del 20% si se paga al contado, y establece multas en caso de pago fuera del plazo establecido.

### **Decreto Supremo N° 25100 (15/07/98)**

Crea el Instituto Nacional de Catastro, entidad responsable de normar e integrar los sistemas catastrales de los municipios. Establece un marco institucional para la coordinación de los organismos que tienen la responsabilidad de operar y mantener el sistema catastral urbano. El financiamiento de sus operaciones está basado en un monto asignado por el Tesoro General de la Nación TGN en un equivalente al 25% de la recaudación del RAU.

### **Decreto Supremo N° 25158 (04/09/98)**

Crea el Servicio Nacional de Áreas Protegidas como estructura operativa desconcentrada del Ministerio de Desarrollo Sostenible y Planificación dependiente funcionalmente del Viceministerio de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Desarrollo Forestal. Establece entre sus atribuciones otorgar concesiones, autorizaciones y otros mecanismos a ser establecidos en reglamentación expresa para uso en áreas protegidas con fines de conservación de la biodiversidad, investigación científica, bioprospección y ecoturismo.

### **Decreto Supremo N° 25323 (08/ 03/99)**

Establece modificación de plazos para la ejecución del saneamiento de la propiedad agraria y además procedimientos del Reglamento aprobado por D.S. 24784 (disminuye plazos).

### **Decreto Supremo N° 25333 (17/03/99)**

Amplía plazos para pago de impuestos a la propiedad de bienes inmuebles del área rural de las gestiones 1995 y 1996.

### **Ley N° 1962 (23/03/99)**

Declara en emergencia el sector agropecuario, agroindustrial y agro-exportador, la pequeña agricultura y pequeña economía externa. Establece que los beneficios comprendidos en el Decreto Supremo No. 24988 se consolidan y extienden para efectivizar el pago del RAU y del IPBR de las gestiones 1997 y 1998, inclusive hasta el 31 de diciembre del año 2000.

### **Decreto Supremo N° 25453 (09/07/99)**

Aprueba normas para recuperar recursos con destino a la atención de las necesidades del pequeño productor.

### **Decreto Supremo N° 25532 (05/10/99)**

Reconoce los establecimientos gomeros y castañeros denominados barracas como concesiones forestales de productos no maderables; dispone su incorporación voluntaria al régimen forestal de conformidad con la Ley 1715 hasta el último día hábil de abril de 2000, respetando los derechos legalmente adquiridos por terceros; dispone la declaración expresa del poseedor de la barraca de superposiciones que potencialmente afecten el área y el sometimiento a los resultados

del saneamiento; las áreas parciales o totales que se encuentran superpuestas con propiedades, comunidades campesinas, tierras comunitarias de origen, no podrán ser sometidas al proceso de conversión a concesiones forestales, fue abrogado por la presión generada por la marcha indígena del año 2000.

### **Ley N° 2025 (22/10/99)**

Otorga plazo para organización y puesta en funcionamiento del Tribunal Agrario Nacional, hasta el 2 de enero de 2000.

### **Decreto Supremo N° 25561 (25/ 10/99)**

Establece el procedimiento para la extracción de madera cortada en tierras comunitarias de origen y de comunidades indígenas.

### **Decreto Supremo N° 25675 (11/02/00)**

Levanta la prohibición de asentamientos humanos dentro de los polígonos 2,4 y 5 del área de saneamiento simple ejecutado por el Instituto Nacional de Reforma Agraria en una superficie total de 32.8 millones de hectáreas, respetando derechos y asentamientos existentes; autoriza la distribución de una superficie total de 18.4 millones de hectáreas, en los polígonos 2 y 5; autoriza reconocer derechos a las posesiones identificadas en el polígono 4 en una superficie total de 14.4 millones de hectáreas, establece que los procedimientos de dotación y adjudicación en el área desafectada considerarán la capacidad de uso mayor de la tierra y el artículo 29 de la Ley de los recursos naturales de dichas áreas.

### **Ley N° 2024. Ley de Reactivación Económica (03/04/00)**

En la Sección de Incentivos a la Inversión Agropecuaria, sustituye el parágrafo I del artículo 4 de la Ley 1715 por el siguiente texto:

I. la base imponible para la liquidación del impuesto que grava la propiedad inmueble agraria será la que establezca el propietario de acuerdo al valor que éste atribuya a su inmueble. Este valor no contemplará las inversiones destinadas a la producción agropecuaria. En lo demás se aplicarán las normas comunes de dicho impuesto.

### **Decreto Supremo N° 25763 (05/05/00)**

Aprueba el Reglamento de la Ley 1715 con el mismo alcance de la anterior reglamentación y abroga los D.S. 24784 y 25323 y toda disposición contraria.

### **Decreto Supremo N° 25783 (19/05/00)**

Amplia hasta el último día hábil del mes de julio de 2000, el plazo dispuesto por el artículo 2 del D.S. 25532 de 6 de octubre de 1999, que dispone que las barracas se incorporen al régimen de concesiones forestales.

### **Decreto Supremo N° 25838 (10/07/00)**

Abroga los D.S 25532 de 5 de octubre de 1999 y 25783 (ampliatorio) de 19 de mayo de 2000, quedando sin efecto las acciones emergentes de ambas disposiciones legales.

### **Decreto Supremo N° 25839 (12/07/00)**

Excepcionalmente se levanta la prohibición establecida en el artículo 2 del D.S 07779 de 3 de agosto de 1996 de la Reserva Forestal El Choré para las posesiones anteriores a la promulgación de la Ley 1715; el levantamiento de la prohibición no afecta derechos de aprovechamiento forestal concedidos por la Superintendencia Forestal; los titulares de posesiones para perfeccionar su

derecho propietario deben someterse al saneamiento establecido por la Ley 1715; los beneficiarios recibirán titulación de sus predios como propiedad agroforestal debiendo considerar las reglas de intervención y recomendaciones de uso establecidas por el PLUS; queda terminantemente prohibido definir excepciones de la misma naturaleza en toda la extensión de la Reserva Forestal El Choré.

### **Decreto Supremo N° 25847 (18/07/00)**

No será exigible para pueblos, comunidades indígenas y campesinas ni colonizadores asentados en áreas de colonización campesina, el Plan de Trabajo de Desmontes establecido en la R.M. 131797. Para chaqueos y desmontes en superficies mayores a cinco hectáreas regirá el trámite de obtención de autorización; el chaqueo indígena es definido como el corte y desalojo de la vegetación arbustiva y arbórea en forma manual o mecanizada en áreas de asentamientos tradicionalmente ocupadas por pueblos y comunidades indígenas, no requiriendo autorización previa.

### **Decreto Supremo N° 25848 (18/07/00)**

Aprueba modificaciones al Reglamento de la Ley 1715 aprobado por D.S. 25763; establece valor concesional en Bs. 0,10 por hectárea; establece la unidad mínima de dotación por familia en comunidades campesinas e indígenas en el departamento de Pando, Provincia Vaca Diez del Beni y municipio de Ixiamas, Provincia Iturralde de La Paz en 500 hectáreas; los recursos provenientes por pago de adjudicación de tierras serán destinados al INRA para financiamiento de costos del saneamiento, determina área de saneamiento simple de oficio al departamento de Pando, Provincia Vaca Diez del Beni, Provincia Iturralde de La Paz, Provincia Gran Chaco de Tarija, a ser ejecutado en un año, los departamentos de Santa Cruz y Beni en un plazo de tres años; la etapa de exposición pública de

resultados no se aplicará en el SAN-TCO; el Director Nacional y Directores Departamentales del INRA pronunciarán resolución declarando la inexistencia de los títulos ejecutoriales y procesos agrarios en trámite presentados dentro de saneamiento, cuyos expedientes no cursen en los registros, y dispondrán de oficio la remisión de antecedentes al Ministerio Público con fines de investigación.

### **Decreto Supremo N° 25849 (21/07/00)**

Autoriza al TGN realizar enmiendas a convenios con el Banco Central de Bolivia BCB para recuperar recursos de las líneas de desarrollo con destino a la atención de necesidades de emergencia del pequeño productor rural del país; crea el Fondo de Reactivación Productiva de Manejo de Recursos Naturales para poner a disposición del pequeño productor campesino, colonizador e indígena, recursos económicos que permitan dinamizar el desarrollo del área rural a nivel nacional.

### **Decreto Supremo N° 25860 (27/07/00)**

Reglamenta parcialmente la Ley 2064 referido a los incentivos tributarios en el marco del Programa de Reactivación Económica. Modifica la Ley 1715 señalando lo siguiente: Las inversiones y mejoras introducidas al predio destinadas a la producción agropecuaria, no serán tomadas en cuenta para el cálculo de la base imponible del impuesto a la propiedad inmueble agraria definida por el artículo 4 de la Ley 1715. Será determinada tomando en cuenta el valor total de la propiedad inmueble agraria y deduciendo el valor de las inversiones y mejoras destinadas a la producción agropecuaria, monto sobre el cual se aplicará la alícuota del impuesto y el descuento correspondiente, dichos valores serán consignados en las declaraciones juradas que los gobiernos municipales elaboren para el afecto. Estos beneficios serán aplicados a partir de la gestión 2001.

### **Decreto Supremo N° 25920 (06/10/00)**

Determina que 3.8 millones de hectáreas de tierras identificadas por el INRA sean destinadas para dotación a favor de campesinos, colonizadores e indígenas, respetando su libre disponibilidad y capacidad de uso mayor de la tierra, preservando los derechos adquiridos por terceros con anterioridad. El Director Nacional del INRA elaborará y concertará con los representantes de las organizaciones matrices de los sectores los programas de asentamientos humanos; el gobierno destinará los recursos suficientes y apoyo a los Ministerios para que los programas contemplen componentes de servicios básicos e infraestructura necesarios.

### **Decreto Supremo N° 25921 (06/10/00)**

Crea la Comisión Interinstitucional encargada de revisar y formular un anteproyecto concertado de Ley modificatoria a la Ley 1715, conformada por 2 (dos) representantes de la Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia CSUTCB, Confederación Sindical de Colonizadores de Bolivia CSCB, Federación de Mujeres Campesinas de Bolivia Bartolina Sisa FMC "BS", Confederación Agropecuaria Nacional CONFAGRO, Confederación de Pueblos Indígenas de Bolivia CIDOB y representantes del gobierno central; la que deberá presentar un anteproyecto concertado en el plazo de 60 días a partir de la promulgación del presente D.S.; se preservan derechos adquiridos por campesinos, pueblos indígenas y productores agropecuarios, garantizando la continuidad del saneamiento.

### **Resolución Ministerial R.M. Ministerio de la Presidencia 063/00 (06/10/00)**

Instituye a los Prefectos de La Paz y Tarija suspender acciones de desalojo de campesinos sin tierra en tanto se asegure su asentamiento con base en la aplicación del proceso de saneamiento.

### **Decreto Presidencial N° 25956 (20/10/00)**

Crea el cargo de Ministerio de Estado sin Cartera, responsable de asuntos campesinos, pueblos indígenas y originarios, con atribuciones de conducir relaciones del gobierno con el sector campesino, pueblos indígenas y originarios, canalizar sus demandas, formular normas, ejecutar y coordinar acciones para el desarrollo integral del sector campesino, pueblos indígenas y originarios, promover programas y proyectos orientados a reducir la pobreza y mejorar la productividad de estos sectores.

### **Decreto Supremo N° 25962 (21/10/00)**

Reglamenta la organización y funciones del Ministerio sin Cartera responsable de Asuntos Campesinos, Pueblos Indígenas y Originarios; establece su marco institucional conformado por el Viceministerio de Asuntos Campesinos, el Viceministerio de Asuntos Indígenas y Pueblos Originarios y el Director General de Política y Gestión Indígena del Ministerio del Desarrollo Sostenible.

### **Decreto Supremo N° 26058 (26/01/01)**

Deroga el numeral 5 del artículo 13 del DS 25100 referido al financiamiento de operaciones del Instituto Nacional de Catastro con 25% de recaudación del RAU.

### **Decreto Supremo N° 26075 (16/02/01)**

Declara Tierras de Producción Forestal Permanente 41.2 millones de hectáreas, donde se permite aprovechamiento forestal con Planes de Manejo Forestal aprobados por la Superintendencia Forestal, otorgamiento de concesiones forestales, la dotación y adjudicación de acuerdo con la Ley 1715; establece un régimen de excepción para el departamento de Santa Cruz.

### **Decreto Supremo N° 26140 (06/04/01)**

Aprueba el Reglamento sobre el funcionamiento de organizaciones no gubernamentales que trabajan con campesinos, pueblos indígenas, originarios y colonizadores y establece como responsable del seguimiento y coordinación con las ONGs al Ministerio de Asuntos Campesinos, Pueblos Indígenas y Originarios MACPIO.

### **Decreto Supremo N° 26151 (12/04/01)**

Crea el Servicio de Asistencia Jurídica a pueblos indígenas y originarios; establece sus funciones; formará parte del Servicio Nacional de Defensa Pública; el Ministerio de Asuntos Campesinos, Pueblos Indígenas y Originarios incluirá en su presupuesto partidas necesarias para su funcionamiento.

### **Decreto Supremo N° 26164 (27/04/01)**

Autoriza al TGN constituir un fondo de fideicomiso denominado Fondo de Crédito para pequeños productores agropecuarios cuya administración estará a cargo del Fondo de Desarrollo del Sistema Financiero FONDESIF para canalizar recursos a favor de pequeños productores del área rural del país; los recursos obtenidos por entidades financieras serán destinados a reprogramar obligaciones, comprar pasivos y conceder nuevos créditos para capital de inversiones y operaciones a favor de pequeños productores agropecuarios del país en forma individual o asociativa.

### **Ley N° 2201 (18/05/01)**

Declara la necesidad de cierre de los programas de financiamiento con recursos públicos dirigidos a pequeños agricultores y productores campesinos de los bancos estatales liquidados, las unidades crediticias, financieras, fondos de ex corporaciones regionales de

desarrollo y otras entidades o fondos públicos de financiamiento para habilitar a dichos prestatarios como sujetos de créditos en el sistema financiero nacional; condona intereses corrientes y penales, multas, comisiones, costas judiciales, accesorios y capital de créditos vencidos y en ejecución a favor de pequeños agricultores y productores campesinos cuyos saldos son iguales o menores a \$us 5.000; esta condonación beneficia también a grupos, asociaciones y cooperativas campesinas; el Fondo de Desarrollo Campesino residual y las instituciones públicas que tuviesen cartera correspondiente a pequeños agricultores y productores campesinos, quedan encargadas de realizar la condonación y liberación de garantías hipotecarias y todo tipo de tasas; los trámites de desgravamen serán gratuitos.

### **Resolución Administrativa R.A. (31/12/01)**

Establece que bajo el concepto de utilidad pública recaen derechos sobre la tierra a favor de operadores mineros, petroleros y de guarniciones militares. Fue dejada sin efecto por la presión de la marcha de tierras bajas de 2002.

### **Ley N° 2493 de Reforma Tributaria (04/08/03)**

En su Disposición Adicional Segunda, indica que para medir la FES es suficiente el Plan de Ordenamiento Predial POP elaborado por un técnico contratado por el propietario cuyo informe luego será aprobado por la Superintendencia Agraria.

### **Decreto Supremo N° 27024 (06/05/03)**

Regula la patente forestal disponiendo la anulación del pago anual obligatorio de la misma sobre el “área aprovechable de la concesión” de un dólar por hectárea, sustituyéndolo por el pago sobre el “área de intervención anual”, retornando al antiguo régimen que fijaba el pago por “volumen de madera aprovechada”.

### **Decreto Supremo N° 27145 (30/08/03)**

Regula los precios concesionales y de mercado y establece sus formas de pago. Fue abrogado por el Decreto Supremo N° 29215 de 2 de agosto de 2007.

### **Decreto Supremo N° 27190 (30/09/03)**

Reglamenta la Ley 2493 estableciendo que la verificación del trabajo para consolidar derechos agrarios ya no se efectuaría en el campo, sino que sería acreditado con planes de ordenamiento predial POP.

### **Decreto Supremo N° 27572 (17/06/04)**

Establece una Comisión de concertación para el saneamiento del norte amazónico con participación indígena y campesina minoritaria. Dispone la compensación para familias extractivistas que no alcancen la unidad mínima de dotación de 500 hectáreas a condición de que existan tierras disponibles y a la concertación en la Comisión multisectorial.

### **Decreto Supremo N° 27397 (10/03/04)**

Regula las pericias de campo en predios militares. Fue abrogado por el Decreto Supremo N° 29215 de 2 de agosto de 2007.

### **Decreto Supremo N° 28148 (17/05/05)**

Introduce modificaciones al reglamento de la Ley INRA disponiendo la desconcentración del INRA y otorgando amplias facultades a los directores departamentales. Con relación a la ausencia de expedientes agrarios los exime de cumplir el procedimiento obligatorio de reposición de obrados, por otra parte, restringe el control

social del saneamiento al desvincularlo de sus resultados; amplía la delegación a empresas privadas para la ejecución del saneamiento en todas sus etapas y limita la viabilidad de las solicitudes de áreas de saneamiento a aquellas que no se encuentren sobrepuestas a títulos o trámites agrarios.

### **Decreto Supremo N° 28160 (17/ 05/ 05)**

Dispone la creación de un fondo de créditos reembolsables para que indígenas y campesinos accedan a préstamos rotativos para la compra de tierras en contravención al carácter gratuito que debe tener la distribución de tierras a estos sectores, en dirección a la liberalización de este recurso.

### **Decreto Supremo N° 28303 (26/08/05)**

Reglamenta la Ley N° 80 de 5 de enero de 1961, con relación al registro único de marcas, carimbos o señales como medio probatorio del derecho propietario en predios ganaderos. Fue abrogado por el Decreto Supremo N° 29215 de 2 de agosto de 2007.

### **Decretos Supremos para la Revolución Agraria**

El Presidente Evo Morales promulgó el 2 de junio de 2006 siete Decretos Supremos para garantizar la redistribución equitativa de tierras fiscales dando preferencia a familias, comunidades indígenas, originarias y campesinas sin tierra y con tierra insuficiente, respetando sus usos y costumbres para la administración interna de esas tierras, en perspectiva de apuntalar procesos de desarrollo sostenible y de democratizar la estructura de tenencia de tierras.

## **Decreto Supremo N° 2873. Abroga el Decreto Supremo N° 28140 y deja sin efecto la propiedad forestal.**

Consta de un sólo artículo que abroga y deja sin efecto alguno el Decreto Supremo 28140 de 17 de mayo de 2005, en virtud a que esta norma era contraria al contenido y espíritu de la Ley Forestal 1700, al crear la categoría de propiedad forestal, siendo que en la mencionada Ley sólo se reconoce derecho de uso al interior de las concesiones forestales, no existiendo la figura de derecho a la propiedad forestal.

## **Decreto Supremo N° 28733. Distribución de tierras fiscales en el marco de la Ley 1715**

Tiene por objeto destinar a favor de pueblos y comunidades indígenas, campesinas y originarias sin tierra o con tierra insuficiente, todas las tierras fiscales disponibles declaradas hasta la fecha y las que sean declaradas como tales a la conclusión de los procesos de saneamiento en curso. Incluye modificaciones al Régimen y Procedimiento de Distribución de Tierras Fiscales en la normativa referida a la caracterización de las tierras fiscales disponibles, modalidades y procedimientos de distribución de tierras fiscales, y el procedimiento para la dotación extraordinaria para asentamientos humanos.

Así mismo crea el Registro Nacional de Tierras Fiscales a cargo del INRA, con la finalidad de transparentar la información para generar un proceso ordenado y equitativo de distribución de tierras y de cumplir fielmente uno de los mandatos establecidos en la Ley 1715, referido a la publicización y clarificación de esta información.

Establece la posibilidad de expropiar las tierras dotadas a comunidades beneficiarias de este proceso, cuando no hagan un manejo apropiado y sostenible de la tierra y del bosque. La medida incluye la restricción de transferencias de estas tierras dotadas, correspon-

diendo al Viceministerio de Tierras y al INRA iniciar un proceso penal contra los autores de este tipo de acciones.

### **Decreto Supremo N° 28734. Modifica el Decreto Supremo N° 28160 de compra de tierras**

Esta norma tiene por objeto modificar tres artículos del Decreto Supremo 28160 de 17 de mayo de 2005. Elimina la restricción discriminatoria hacia aquellos beneficiarios involucrados en tomas de tierras, establece que las propiedades a ser adquiridas bajo este concepto deben estar debidamente saneadas y delimita el alcance inicial a tres municipios de Santa Cruz: Pailón, Mineros y Charagua.

### **Decreto Supremo N° 28735. Adecúa criterios para la fijación del valor concesional a favor de poseedores agrícolas.**

Este Decreto establece las disposiciones mediante las cuales se adecúan los criterios para fijar el valor concesional de adjudicación simple, dentro del proceso de saneamiento, a favor de poseedores agrícolas, ampliando la superficie de las unidades económicas hasta 65 hectáreas, siempre que el área cultivable no sea mayor a 50 hectáreas.

### **Decreto Supremo N° 28736. Declara de emergencia nacional la conclusión del proceso de saneamiento.**

Formula como política prioritaria del Estado la conclusión del proceso de saneamiento de la propiedad agraria al declararlo como una medida de emergencia nacional, dados sus alcances e implicaciones. Además amplía y garantiza la participación social en cualquier modalidad de saneamiento, prioriza el saneamiento y titulación a favor de las mujeres jefas de familias y la titulación a favor de ambos cónyuges dentro de una unión conyugal de hecho. Fi-

nalmente, amplía las competencias del INRA para emitir medidas precautorias dentro de cualquier procedimiento de su competencia a fin de garantizar su conclusión.

### **Decreto Supremo N° 28737. Regula los procesos de selección y contratación de personal del INRA.**

Dentro del proceso de institucionalización del INRA, este Decreto Supremo tiene por objetivo regular los procesos de selección y contratación de personal estableciendo principios y lineamientos que deberán ser observados. Estos principios y lineamientos señalan la necesidad de que los postulantes conozcan la realidad social además del idioma nativo para un mejor desempeño de sus funciones.

Asimismo, establece la existencia de un Comité de selección conformado por representantes del Instituto Nacional de Reforma Agraria, Ministerio de Desarrollo Rural, Agropecuario y Medio Ambiente y el Viceministerio de tierras, así como la participación como veedores de las organizaciones sociales de manera que los procesos de selección sean transparentes.

### **Decreto Supremo N° 28738. Deroga el Decreto Supremo N° 28148 de modificaciones al Reglamento y desconcentración técnica del INRA**

Esta norma deroga el Decreto Supremo 28148 que establece la desconcentración técnica del Instituto Nacional de Reforma Agraria, por ser una medida que debilita la institucionalidad y potestades del Estado. Deja vigente, el procedimiento especial para la titulación y certificación sin más trámite, por estar en aplicación en las distintas áreas de saneamiento.

## **Ley de ampliación de plazos de saneamiento. Ley N° 3501 de 19 de octubre de 2006. Ampliación de plazos de saneamiento**

Se amplía el plazo para la ejecución de procesos de saneamiento de la propiedad agraria en siete (7) años, a partir de la vigencia de la presente Ley.

### **Decreto Supremo N° 29215 (02/08/07)**

Reglamenta la Ley N° 1715 del Servicio Nacional de Reforma Agraria modificada por la Ley N° 3545 de Reconducción Comunitaria de la Reforma Agraria. Contiene 473 artículos, además de las disposiciones transitorias, finales, derogatorias y abrogatorias.

Reafirma el carácter social del Derecho Agrario, establece los procedimientos que facilitan el funcionamiento del marco institucional agrario, la distribución de tierras, el saneamiento de la propiedad agraria, las tierras fiscales, la reversión y expropiación, los desalojos y otros aspectos derivados de la norma substantiva.

### **6.1. Estado de situación del proceso de saneamiento de la propiedad agraria**

La clarificación de derechos de propiedad sobre la tierra constituye uno de los pilares fundamentales del nuevo proceso agrario en el país y el principal procedimiento redistributivo de tierras a favor de comunidades indígenas, campesinas y originarias. El proceso, sin embargo, fue altamente complejizado dados los intereses en disputa y la insuficiente voluntad política de las autoridades para adoptar las medidas conducentes a su adecuada aplicación.

Así mismo, presentaba signos de colapso por reproducir irregularidades que, en el pasado, no permitieron a la reforma agraria

del 53 cumplir plenamente sus objetivos. Entre estas irregularidades destacan la aplicación distorsionada de procedimientos y las medidas de contra-reforma agraria, alterando el espíritu del proceso y contrariando los contenidos de la norma.

## 6.2. Resultados generales del proceso de saneamiento de la propiedad agraria

Con la Ley de Reconducción Comunitaria de la Reforma Agraria se ha relanzado el proceso y se han obtenido resultados importantes. Veremos a continuación información oficial que da cuenta de estos resultados.

**Cuadro N° 26**  
**Situación general del proceso de saneamiento de la propiedad agraria en Bolivia (1996 – 2007)**

Detalle	Superficie (en Ha.)	%
Superficie total a sanear	106.751.723	100,00
Superficie total atendida	49.338.171	46,2
Superficie saneada	34.810.060	32,6
Superficie en proceso	14.528.111	13,6
Superficie por sanear	57.413.552	53,8

Fuente: INRA, 2008

De la información del cuadro se desprenden los siguientes aspectos; de una superficie territorial de 109 millones de hectáreas, casi 107 constituyen la extensión que debe ser sometida a saneamiento. De esta cifra, hasta el año 2007, han sido saneadas 34.8 millones de hectáreas equivalentes al 32.6 del total, encontrándose en proceso 14.5 millones de hectáreas, o sea el 13.6 %, estando pendientes 57.4 millones de hectáreas, es decir, el 53.8 %. Esto significa que en once años de aplicación del procedimiento se ha culminado su ejecución sólo en un tercio de la superficie total, por tanto, se plantean aún muchos desafíos para su prosecución.

**Cuadro N° 27**  
**Superficie total y superficie**  
**objeto de saneamiento**

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

Fuente: INRA, 2008

Del análisis de la superficie afectada al proceso de saneamiento de la propiedad agraria, considerando la información desagregada por departamentos, destacando que estas áreas excluyen las manchas urbanas sometidas a un régimen jurídico distinto que es el municipal, de tal modo que el saneamiento de tierras se refiere a tierras pertenecientes a jurisdicciones rurales que, en su totalidad, constituyen 106.7 millones de hectáreas que son equivalentes al 97% de la superficie territorial del país.

La información del cuadro, en correspondencia con el porcentaje nacional establece que, a excepción del departamento de Potosí, las tierras rurales que deben ser saneadas en los distintos departamentos superan el 95% del territorio departamental; en dos departamentos, Santa Cruz y Chuquisaca, se supera el 99%, en otros tres que son Cochabamba, Tarija y Pando el porcentaje supera el 98% de su extensión, en Beni es de más del 97%, en La Paz del 95%, en Oruro del 93% y en Potosí del 89%.

**Cuadro N° 28**  
**Situación general del proceso de saneamiento**  
**por tipo de propiedad agraria en Bolivia**  
**(1996 – 2007)**

Clasificación	Total superficie saneada y titulada 1996 - 2007	Gestiones anteriores (1996 - 2005)			Gestión Evo Morales (2006 - 2007)		Diferencia entre los periodos de cada dos años
		Total en el periodo de diez años (sup. Ha.)	%	Promedio cada dos años (sup. Ha.)	Total en el periodo Total en dos años (sup. Ha.)	%	
TCO	11.316.429	5.762.058	62,46	1.152.412	5.554.371	54,52	+ 4.4 millones de Ha.
Pequeña propiedad	1.179.463	707.804	7,67	441.561	471.659	4,63	+ 330 mil Ha.
Solar campesino	204	146	0,00	29	58	0,00	+ 29 Ha.
Mediana propiedad	665.767	311.224	3,37	62.245	354.543	3,48	+ 292 mil Ha.
Empresa	1.030.235	921.166	9,98	184.233	109.069	1,07	- 75 mil Ha.
Propiedad comunitaria	3.761.112	1.523.126	16,51	304.625	2.237.986	21,97	+ 1.9 millones de Ha.
Tierras fiscales	1.459.737	0	0,00	0	1.459.737	14,33	+ 1.4 millones de Ha.
<b>TOTAL</b>	<b>19.412.947</b>	<b>9.225.524</b>	<b>100,00</b>	<b>1.845.105</b>	<b>10.187.423</b>	<b>100,00</b>	<b>+ 8.3 millones de Ha.</b>

Fuente: INRA, 2008

Durante la aplicación de la Ley INRA, entre el 18 de octubre de 1996 y el año 2005 se sanearon y titularon 9.2 millones de hectáreas, de las que 5.7 equivalentes al 62% fueron tierras comunitarias de origen TCO, 1.5 millones de hectáreas, o sea el 16.5% del total, correspondían a la categoría de propiedades comunarias, 921 mil hectáreas, es decir el 10%, a la empresa agropecuaria, 707 mil hectáreas equivalentes al 7.6% a la categoría de la pequeña propiedad, 311 mil hectáreas, o sea, el 3.3% a la mediana propiedad y 146 hectáreas como solar campesino.

Habrá que destacar el importante impulso que recibieron las tierras comunarias de origen, lo que no sólo se explica por las movilizaciones y conquistas alcanzadas en el plano jurídico y político, sino también por el significativo apoyo de la comunidad internacional y de los organismos de cooperación que garantizaron la financiación

del proceso. En contrapartida, los sectores del agropoder, detentadores de medianas y grandes propiedades, en muchos casos, se resistieron a la ejecución del saneamiento de la propiedad agraria, lo que explica que la mayor parte de sus predios no culmine este procedimiento, sobre todo en áreas de saneamiento simple.

Con la implementación de la Ley de Reconducción Comunitaria de la Reforma Agraria entre los años 2006 y 2007 se sanearon y titularon 10.1 millones de hectáreas, de las que 5.5 equivalentes al 54% fueron tierras comunitarias de origen TCO, 2.2 millones de hectáreas, o sea el 21.9% del total, correspondían a la categoría de propiedades comunarias, 441 mil hectáreas equivalentes al 4.6% a la categoría de la pequeña propiedad, 354 mil hectáreas, es decir el 3.4%, a la mediana propiedad, 109 mil hectáreas, o sea, el 1% a la empresa agropecuaria y 58 hectáreas como solar campesino. Adicionalmente el informe señala que 1.4 millones de hectáreas fueron identificadas como tierras fiscales.

Los resultados alcanzados con la Reconducción Comunitaria de la Reforma Agraria nos muestran que se mantiene la primacía de las tierras comunitarias de origen TCO por las mismas razones anotadas antes, cobra también mayor impulso el saneamiento y titulación de propiedades comunarias, respondiendo al espíritu de la norma que prioriza el reconocimiento de derechos comunitarios, en armonía con la tradición colectivista de los pueblos y comunidades indígenas, originarias y campesinas. Se advierte, simultáneamente, una disminución de porcentajes de saneamiento y titulación de medianas propiedades y empresas agropecuarias, lo que pone de manifiesto una mayor resistencia o desconfianza de estos sectores al proceso de saneamiento de la propiedad agraria. Se mantiene, por otra parte, la casi insignificante presencia del solar campesino. A su vez, en el informe oficial se consignan 1.4 millones de hectáreas de tierras fiscales.

Como resultados globales, considerando los doce años de vigencia del nuevo proceso agrario en nuestro país, se han saneado y titulado 19.4 millones de hectáreas, de las que 11.3 millones son tierras comunitarias de origen, 3.7 millones son propiedades comunarias, 1.1 millones de hectáreas son pequeñas propiedades, 1 millón de hectáreas corresponden a la empresa agropecuaria, 665 mil hectáreas a la mediana propiedad y 204 hectáreas a la categoría del solar campesino. Esto significa que más de 16.1 millones de hectáreas equivalentes al 81% del total de tierras saneadas han sido tituladas a favor de indígenas y campesinos, lo que confirma que el proceso de saneamiento de la propiedad agraria ha sido convertido por estos sectores en una verdadera estrategia redistributiva de tierras.

### **6.3. Tierras fiscales identificadas**

Es importante analizar también la situación de las tierras fiscales determinadas por la instancia oficial. Las tierras fiscales son aquellas sobre las cuales ninguna persona natural o jurídica puede alegar derecho propietario o ejercicio de posesión. Aparecen como resultado de la ejecución del saneamiento de la propiedad agraria y que se encuentran en condición de baldías o han sido revertidas a dominio público dada su situación de abandono.

Como su nombre indica se les otorga la categoría de bienes de dominio público, por tanto, el Estado queda habilitado para disponer el destino de estas tierras. Sobre las mismas recaen principalmente las expectativas de indígenas y campesinos carentes de tierras, en perspectiva de impulsar asentamientos humanos. A continuación presentamos la información correspondiente a las tierras fiscales identificadas hasta la gestión 2007.

**Cuadro N° 29**  
**Tierra identificadas 1996- 2007**

Departamentos	TIERRAS FISCALES IDENTIFICADAS 1996-2007		
	Con declaratoria de Area Saneada hasta el 2007	No disponibles o con limitaciones	Disponibles para dotación
Beni	13,115.9788	652.2143	12,463.7645
La Paz	1,077,486,0938	760,864.4619	316,621,6319
Pando	2,136,387,1974	1,095,863.6671	1,040,523.5303
Santa Cruz	4,762,873,3290	4,039,563.5778	723,309.7512
Potosi	797.9158	797.9158	0.0000
Tarija	6,179.4489	0.0000	6,179.4489
TOTAL	7,996,839.9637	5,897,741.8369	2,099,098.1268

Fuente: INRA, 2008

Las tierras fiscales existentes, hasta el año 2007, contemplando no sólo aquellas que surgen como producto del saneamiento de la propiedad agraria, sino incluyendo las que se encontraban en condición de baldías, por tanto afectadas al dominio público, totalizan 7.9 millones de hectáreas, de las que 4.7 millones se encuentran en el departamento de Santa Cruz, 2.1 millones en Pando, algo más de un millón en La Paz, 13 mil hectáreas en Beni, un poco más de 6 mil en Tarija y 797 hectáreas en Potosí.

Santa Cruz es el departamento con mayor extensión a nivel nacional; su superficie territorial alcanza a 37 millones de hectáreas, sin embargo, es al mismo tiempo la región que mayores conflictos y disputas de tierras concentra y, tal como se observa en el cuadro, es paradójicamente el lugar donde existe más cantidad de tierras fiscales disponibles.

En el cuadro, sin embargo, se presenta una distinción entre tierras fiscales no distribuibles y aquellas que sí pueden ser objeto de

distribución a favor de personas naturales o jurídicas. La superficie no distribuible supera los 5.8 millones de hectáreas, en tanto que la superficie no distribuible representa algo más de 2 millones de hectáreas. Es decir, la superficie no distribuible casi triplica a la que no está sujeta a procedimiento de distribución de tierras.

La diferencia entre ambas categorías deriva del hecho de que existen tierras fiscales que no pueden ser objeto de reconocimiento de derechos de propiedad agraria, por tanto, quedan excluidas de la distribución. Entre estas tierras fiscales tenemos aquellas en las que recaen concesiones forestales y otras que forman parte de Áreas Protegidas con restricciones que impiden su distribución. Con relación a las tierras fiscales en proceso de distribución tenemos la siguiente información:

**Cuadro N° 30**

**Situación de las tierras fiscales en proceso de distribución 1996 - 2006**

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

Fuente: INRA, Unidad de Distribución de Tierras: 2008

La información del cuadro nos muestra que las tierras fiscales identificadas como producto del proceso de saneamiento de la propiedad agraria, que se encuentran sometidas a procedimiento de distribución, especialmente para impulsar programas de asentamientos humanos, superan las 198 mil hectáreas. Estas tierras están ubicadas en los departamentos de Pando con 117 mil hectáreas, Santa Cruz con 25 mil, Beni con 24 mil, La Paz con 18 mil y Tarija con 14 mil 800 hectáreas.

Es lógico que la mayor superficie fiscal identificada y sujeta a procedimiento de distribución corresponda al departamento de Pando considerando que en esa región ha concluido en su totalidad la aplicación del procedimiento. Es posible que otras tierras fiscales vayan apareciendo como producto de procesos que culminan después de tramitarse impugnaciones ante el Tribunal Agrario Nacional.

# **CAPÍTULO QUINTO**

**MEDIDAS DE TRASFORMACIÓN  
DE LA ESTRUCTURA AGRARIA  
PROYECTADAS EN  
LA NUEVA CONSTITUCIÓN  
POLÍTICA DEL ESTADO**



# MEDIDAS DE TRANSFORMACIÓN DE LA ESTRUCTURA AGRARIA PROYECTADAS EN LA NUEVA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO

## 1. Contexto

A partir del año 2000, después de la denominada “guerra del agua” que tuvo como epicentro la ciudad de Cochabamba, se produce la ruptura de la hegemonía del sistema político y se pone de manifiesto el agotamiento del modelo de desarrollo neoliberal y del régimen de “democracia pactada”.

A su vez, las constantes movilizaciones sociales configuran un escenario de conflictividad social y política que expresan profundas fracturas del Estado boliviano. Sin embargo, **¿cuáles fueron las causas que provocaron la crisis de Estado?**

El modelo neoliberal se caracterizó por incorporar orgánicamente los sectores estratégicos de la economía nacional al capital transnacional y por concebir como principal agente económico al inversor externo. Los resultados, sin embargo, fueron deficitarios; extranjerización del excedente económico, debilitamiento de la soberanía nacional, mayores brechas de desigualdad, fragmentación social, terciarización de las relaciones laborales, sobrecorporativización política.

Antes de la capitalización o privatización de las empresas del Estado, los ingresos que éstas generaban cubrían el 70% de los gastos públicos. Después de la capitalización, sus aportes se reducen

significativamente. El análisis del presupuesto público ejecutado en la gestión 2003 nos permite observar que los ingresos fiscales derivados de las transferencias de las empresas capitalizadas apenas representan el 11% del total, de los cuales las empresas petroleras sólo transfieren el 5.9%. Los otros ingresos provienen en un 34% de préstamos internos y externos, 6% donaciones, 34% impuestos pagados por la población y 15% otros ingresos.<sup>3</sup>

Nótese que los préstamos y donaciones constituían la fuente de ingresos fiscales más importante; 40% del total. Si bien Bolivia fue beneficiaria de los programas HIPIC o de condonación de deuda pública externa a favor de países altamente endeudados, el impacto de estas medidas no disminuyó la deuda, sino más bien modificó su estructura.

En efecto, la deuda bilateral se redujo significativamente, empero, la deuda multilateral se incrementó notablemente. Del total de préstamos contraídos por el país, 92% representaban deuda multilateral y sólo 8% deuda bilateral.

Entre el incremento de la deuda multilateral y el debilitamiento de la soberanía nacional existe una relación directa. La aprobación de los préstamos estuvo acompañada por la imposición de medidas económicas de profundización de las políticas de libre mercado por parte de los organismos multilaterales: Banco Mundial BM, Fondo Monetario Internacional FMI, Banco Interamericano de Desarrollo BID. Sin embargo, no sólo la deuda externa se había incrementado, sino también la interna por la vía de las transferencias del fondo de capitalización individual al pago del Bonosol, que no alcanzaba a ser cubierto por el fondo de capitalización colectiva que debía recepcionar las utilidades de las empresas capitalizadas.

---

<sup>3</sup> Esta información ha sido extractada del libro "El Proceso Constituyente Boliviano" correspondiente al autor.

Consideración especial merece la renta petrolera que, de un total anual de utilidades estimado en 1.500 millones de dólares, apenas transfería al Tesoro General de la Nación 180 millones de dólares, extranjerizándose el excedente económico mediante la acreditación de utilidades de las empresas petroleras en sus países de origen.

A su vez, las empresas transnacionales priorizaron la inversión de capital constante antes que de capital variable, consiguientemente no crearon fuentes de empleo, lo que se sumó al cierre de las empresas estatales y al desmantelamiento de las manufacturas que operaban en torno suyo, profundizando los niveles de fragmentación social y terciarización de las relaciones laborales; el 83% de la población económicamente activa se encontraba inmersa en actividades de economía informal.

El incremento de la terciarización laboral sumada a los altos niveles de desempleo y a la constante pérdida del valor adquisitivo salarial por los sistemáticos impuestos indirectos cobrados a la población, contrajeron la demanda e incrementaron el promedio de desigualdad social; alcanzando una relación de 1 a 170 frente al promedio latinoamericano de 1 a 60, lo que significa mayor concentración de la riqueza y de las oportunidades.

Los efectos políticos de la fragmentación de la sociedad traducen una sobrecorporativización de la acción colectiva, en la que los intereses gremiales y regionales suelen sobreponerse a los de alcance nacional, debido a la pérdida de visión de conjunto que caracteriza a las estructuras sociales atomizadas, más aún en estructuras económicas históricamente heterogéneas o en formaciones sociales abigarradas.

Por otra parte, el desarrollo de sistemas económicos distintos en una estructura económica heterogénea determina que los mismos

coexistan en compartimentos estancos y se correlacionen en el mercado de intercambio de bienes, servicios y factores en condiciones asimétricas, ampliando las brechas de desigualdad social al promedio antes señalado.

En el área rural las condiciones de vida y trabajo son aún más adversas puesto que el 90% de la población rural se encuentra en condiciones de pobreza en tanto que el 60% en situación de pobreza extrema. Existe una relación directa entre los problemas que forman parte de la cuestión agraria y estos indicadores sociales. En efecto, la inequitativa estructura de tenencia de tierras sumada a las políticas de libre importación de productos agrícolas afectaron drásticamente a la economía indígena/campesina.

A partir de la Marcha indígena de tierras bajas por “Territorio y Dignidad” del año 1990, se suscitan una serie de movilizaciones nacionales y locales demandando acceso a la tierra. Entre 1996 y 2006 los pueblos indígenas de tierras bajas protagonizaron ocho marchas exigiendo medidas jurídicas y políticas que viabilicen el reconocimiento de sus tierras comunitarias de origen TCO. En la región andina y subandina, los bloqueos campesinos, particularmente el de septiembre de 2001, alcanzaron gran notoriedad e impacto, reafirmando la histórica lucha por tierra y territorio.

En estos mismos años emerge el Movimiento de los sin Tierra MST desarrollando ocupaciones de predios abandonados en las provincias Gran Chaco de Tarija y en Obispo Santiesteban de Santa Cruz, derivando el primero en la masacre de Pananti el mes de noviembre de 2001, en la que siete personas pierden la vida y otras 23 resultan heridas con proyectiles disparados por grupos armados que pretenden la expulsión de los campesinos. Los conflictos de tierras se agudizaban y extendían a diferentes regiones del país. De todos modos, tampoco lograban articularse plenamente a otras

movilizaciones sociales, especialmente urbanas, en el mejor de los casos simplemente se sincronizaban.

Empero, **¿Cómo es que este cuadro de fragmentación social y fractura política logra neutralizarse para la cohesión estatal?** Al caracterizarse la población boliviana por su mayoría indígena y al haberse politizado la identidad etno-cultural, los indígenas utilizan esa condición para transversalizar todos los segmentos de la estructura social, logrando convertir su identidad en su principal capital político. La politización de la condición étnica o etnificación, permite articular la cuestión social o las contradicciones entre clases sociales con la cuestión nacional o las contradicciones etno-culturales.

Sin embargo, **¿cómo se produce la articulación entre movimientos sociales y clases medias urbanas?** La sincronización de las acciones colectivas de los movimientos sociales logra articularse a la de las clases medias urbanas en el momento en que los primeros abanderan la defensa de los recursos naturales: agua, gas, tierra, etc. Recordemos que se trata de culturas ancestralmente ligadas a la tierra y al territorio, lo que coincide con el carácter de fuerza centrípeta que adquieren los recursos naturales para el conjunto de los bolivianos y las bolivianas.

Por su parte, actores cívico-regionales impulsan el reconocimiento de autonomías departamentales como expresión natural de dinámicas económicas y políticas que proyectan recomposiciones del poder político con base territorial, expresando a su vez otro de los problemas estructurales que afecta la cohesión estatal: la cuestión regional.

El cuadro anterior plantea la necesidad de transformaciones estructurales irreversibles en la estructura organizativa estatal y una redefinición de las reglas de convivencia colectiva. Con tal finalidad

se convocó la Asamblea Constituyente y el Referéndum autonómico, eligiéndose constituyentes y consultando a la población sobre autonomías de modo vinculante a la Asamblea Constituyente el 2 de julio de 2006.

El marco de estos eventos, fue la conjugación de tres factores a través de los cuales opera la transición a un nuevo sistema político y que han permitido preservar el régimen democrático: movilizaciones sociales y cívico-regionales, acuerdos políticos en niveles institucionales y consultas ciudadanas directas.

Los acuerdos fundamentales debían emerger de la Asamblea Constituyente, sin embargo el magno evento no arribó a consensos plenos por factores tales como: conversión de temas procedimentales en estrategia política, subalternización de temas de fondo a consignas políticas y, sobre todo, permanentes intentos de sectores conservadores radicales de hacer abortar y fracasar la Asamblea Constituyente, manipulando temas sensibles de confrontación regional como la demanda de “capitalía plena” y boicoteando los escenarios de concertación (Comisiones de la Constituyente, Coordinación Directiva/bancadas, Consejo Político Supra-partidario). Fracasados sus intentos abandonaron el evento constituyente para intentar su deslegitimación.

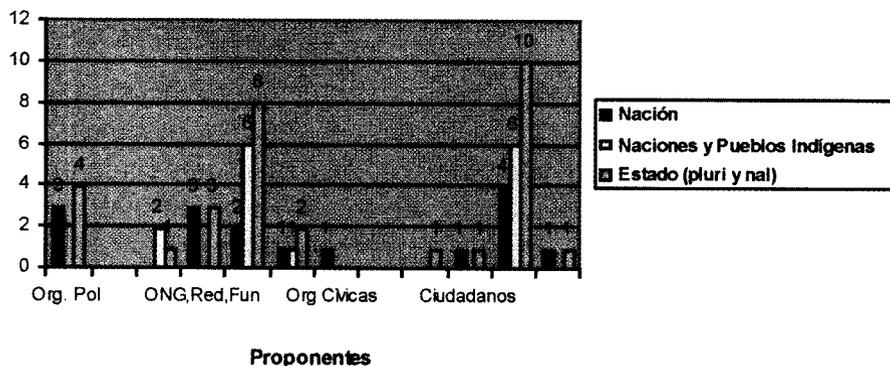
Aprobado el Proyecto de Constitución Política del Estado, los actores cívicos y políticos conservadores de la denominada “media luna” impulsan un proceso autonómico de facto elaborando propuestas de Estatutos autonómicos departamentales cuyos contenidos, en los casos de Santa Cruz y Beni, pretenden activar fuerzas centrífugas que comprometen la unidad nacional y que no son conocidos por la mayoría de la población de esos departamentos. Particular relevancia tiene la problemática de tierra y territorio, que pretende ser controlada discrecionalmente por los gobiernos de los departamentos mencionados.

## **2. Principales tendencias de la sistematización de propuestas recibidas por la Comisión de Recursos Naturales Renovables, Tierra-Territorio y Medio Ambiente de la Asamblea Constituyente**

La Asamblea Constituyente, como parte de su interacción con la sociedad, solicitó propuestas de reformas constitucionales canalizadas hacia las Comisiones temáticas para contar con insumos que orienten sus deliberaciones y decisiones. En total 296 propuestas fueron recibidas por la Comisión, contabilizando aquellas que provenían de organizaciones sociales y corporativas, plataformas, comités cívicos, instituciones académicas y educativas, ONGs, iniciativas ciudadanas, partidos políticos, entidades públicas y organismos internacionales.

Las propuestas fueron sistematizadas contando con una matriz de 26 ejes temáticos y 92 subejos, identificando tendencias que permitieron constatar consensos. Destacamos a continuación las tendencias más relevantes referidas a tópicos estratégicos:

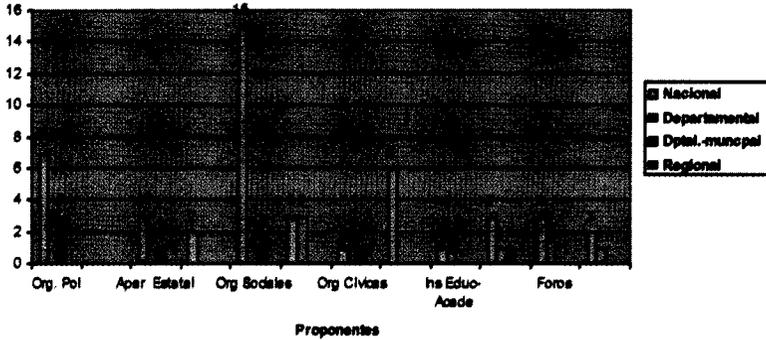
**Gráfico N° 1**  
**Dominialidad del recurso tierra**



Fuente: Separata especializada de circulación nacional de la Comisión de Recursos Naturales Renovables Tierra -Territorio y Medio Ambiente, Sucre - mayo del 2007.

Con relación al dominio originario o propiedad de la tierra, las propuestas se agrupan en tres tendencias dominantes: la que plantea que el dominio debe ser del Estado; la que sostiene que debe corresponder a la Nación (Nación boliviana) y la que postula que debe recaer en las naciones originarias y pueblos indígenas. Si sumamos la corriente que defiende el dominio de la Nación boliviana y los pueblos originarios, existe equilibrio con la que sostiene el dominio estatal, de ahí que el mensaje puede interpretarse como la articulación de ambos conceptos.

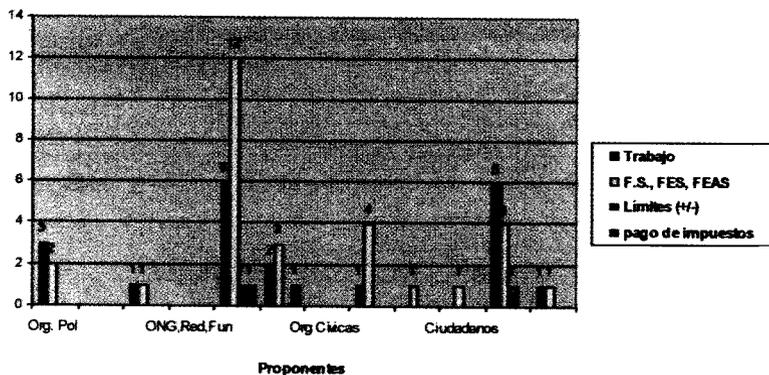
Gráfico N° 2  
Administración de la Tierra



Fuente: Separata especializada de circulación nacional de la Comisión de Recursos Naturales Renovables Tierra -Territorio y Medio Ambiente, Sucre - mayo del 2007.

Sobre la administración de la tierra (facultades de distribución, redistribución, asentamientos, catastro), la amplia mayoría de propuestas asignan esta potestad a una entidad pública nacional, otro grupo menor propone que la administración sea departamental, y otros que la competencia sea municipal, entre estos últimos se distinguen los que proponen que la competencia sea municipal, pero sólo con relación al manejo de la información catastral (registro, censo o padrón estadístico de la propiedad agraria).

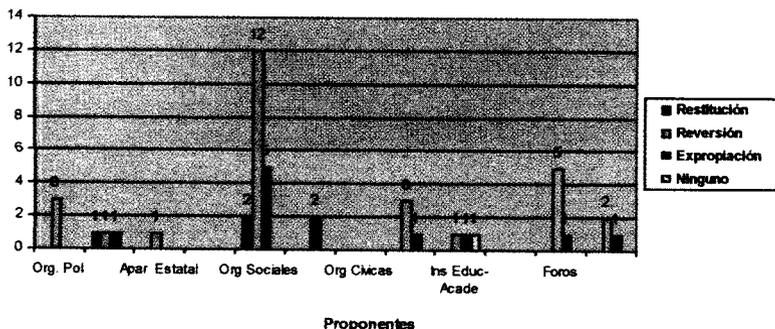
**Gráfico N° 3**  
**Obligaciones que genera el derecho propietario**



Fuente: Separata especializada de circulación nacional de la Comisión de Recursos Naturales Renovables Tierra -Territorio y Medio Ambiente, Sucre - mayo del 2007.

Respecto a las obligaciones que deben cumplir las personas para tener el derecho propietario a la tierra, destacan dos tendencias: una mayoría plantea que debe cumplir la función social (que incluye la función económica social FES), la otra corriente destacada plantea el trabajo, que también está implícito en la función social y FES.

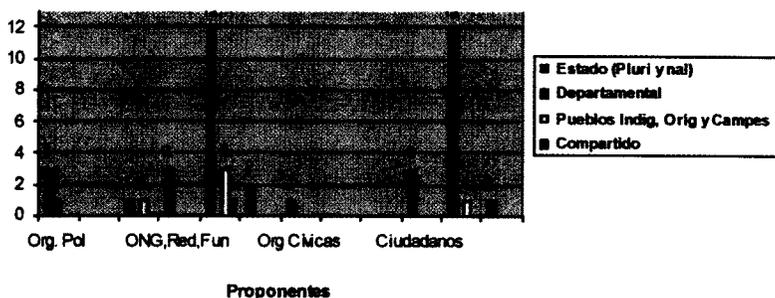
**Gráfico N° 4**  
**Modalidad de pérdida del derecho propietario**



Fuente: Separata especializada de circulación nacional de la Comisión de Recursos Naturales Renovables Tierra -Territorio y Medio Ambiente, Sucre - mayo del 2007.

Estos resultados complementan al gráfico anterior en cuanto a las obligaciones de cumplimiento de la función social de la propiedad agraria. La tendencia mayoritaria sugiere que se proceda a la reversión en caso de incumplimiento. Los que plantean expropiación lo hacen en el sentido de recuperación de la propiedad por necesidad o utilidad pública. La restitución está planteada principalmente por organizaciones indígenas y originarias para la recuperación de sus áreas de ocupación ancestral.

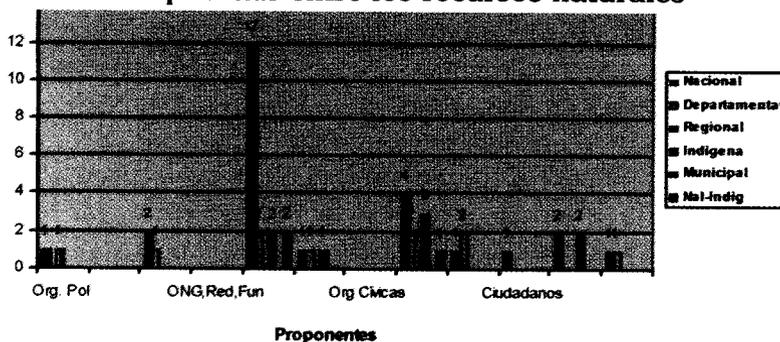
**Gráfico N° 5**  
**Dominio de los recursos naturales**



Fuente: Separata especializada de circulación nacional de la Comisión de Recursos Naturales Renovables Tierra -Territorio y Medio Ambiente, Sucre - mayo del 2007.

Sobre el dominio de los recursos naturales, la posición abrumadoramente mayoritaria es que debe corresponder al Estado en su nivel nacional o central. Algunas propuestas claramente minoritarias proponen que debe corresponder a los departamentos y otra que sea compartida. La propuesta de las organizaciones sociales apunta prioritariamente a que el dominio originario sea reconocido a los pueblos indígenas en sus áreas de hábitat.

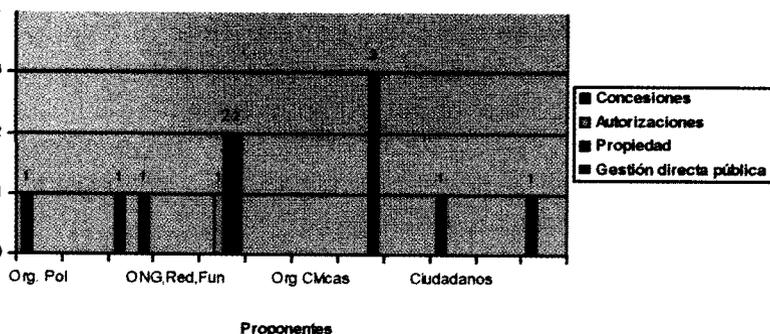
**Gráfico N° 6**  
**Competencias entre los recursos naturales**



Fuente: Separata especializada de circulación nacional de la Comisión de Recursos Naturales Renovables Tierra -Territorio y Medio Ambiente, Sucre - mayo del 2007.

Sobre las competencias administrativas para gestionar los recursos naturales, en armonía con la referida al dominio de los recursos naturales, la amplia mayoría sugiere que debe estar a cargo de una entidad nacional, algunas en proporción insignificante plantean que la administración debe ser departamental, otras sugieren que sea municipal, regional y mixta (co-gestión Estado/ Comunidades).

**Gráfico N° 7**  
**Modalidad de uso y aprovechamiento de los recursos naturales**



Fuente: Separata especializada de circulación nacional de la Comisión de Recursos Naturales Renovables Tierra -Territorio y Medio Ambiente, Sucre - mayo del 2007.

Sobre el modelo de uso y aprovechamiento de los recursos naturales, tenemos una tendencia mayoritaria referida a la gestión pública directa, otra que se inclina por mantener el régimen de concesiones (atribución de usufructo por tiempo determinado, generalmente 40 años, con posibilidad de renovación), otra que postula que sean los propietarios quienes tengan esta potestad y otra que sugiere un sistema de autorizaciones (permisos temporales bajo condiciones preestablecidas).

### **3. Diagnósticos preliminares de las principales fuerzas políticas e informes de mayoría y minoría de la Comisión de Recursos Naturales Renovables, Tierra-Territorio y Medio Ambiente de la Asamblea Constituyente**

Para el desarrollo de este apartado presentamos un resumen del análisis de la visión de la cuestión agraria por los dos partidos políticos mayoritarios en la Asamblea Constituyente, y los informes de mayoría y minoría<sup>4</sup> de la Comisión de Recursos Naturales Renovables, Tierra-Territorio y Medio Ambiente.

#### **3.1 Visión de la problemática de tierra/territorio del Movimiento al Socialismo MAS**

##### **Tierra- Territorio**

- Bolivia heredó la estructura social colonial que racializó las diferencias sociales.
- Los intentos de liquidación de la comunidad tradicional por la hacienda fueron permanentes: pongueaje, tributo indigenal,

---

<sup>4</sup>El informe de mayoría fue suscrito en la mayor parte de sus articulados por cinco fuerzas políticas: MAS; MBL; AS; ASP; MNR. En tanto que el informe de minoría sólo fue defendido por la agrupación ciudadana PODEMOS

“enfiteusis” (pago por el usufructo de la tierra), enajenación de tierras indígenas en subasta pública

- En 1945, después del Congreso Indígenal, el Presidente Villarroel abolió el pongueaje y mittanaje sin afectar la estructura de tenencia de tierras.
- La Reforma Agraria de 1953 generó una estructura agraria dual polarizada entre latifundio y minifundio.
- Entre 1953 y 1992 se distribuyeron 59.2 millones de hectáreas en 58.637 predios, de los cuales 42.404 predios de entre 0 a 500 hectáreas totalizando 2.8 millones de hectáreas han beneficiado a indígenas y campesinos, en tanto que 16.233 predios de entre 500 a 50 mil hectáreas por un total de 56.4 millones de hectáreas beneficiaron a medianos y grandes propietarios.
- Pese a que la reforma agraria prohibía las dobles dotaciones 4.172 personas han recibido dobles dotaciones accediendo a más de 14.3 millones de hectáreas.
- En tierras bajas, la aplicación de la Reforma Agraria se sustentó en el plan Bohan de 1942. Entre 1953 y 1992, la distribución de tierras en el oriente del país concentró las mismas en un 88% en manos de empresarios medianos y grandes. Se canalizaron mediante el Banco Agrícola de Bolivia (BAB) ingentes cantidades de créditos para el sector agropecuario; entre 1960 y 1965 los préstamos representaban el 2% del PIB agropecuario, entre 1978 y 1982 alcanzaba el 5% del PIB agropecuario. En la década de los 80s los créditos superan el 16% del PIB agropecuario. Por otra parte, en los 50s, a través de la Corporación Boliviana de Fomento (CBF) se amplió el ingenio La Esperanza, se construyó el ingenio La Bélgica, se establecieron las plantas Guabirá y San Aurelio para la producción de azúcar, con inversiones que alcanzaron los 25 millones de dólares. Además, el Estado importó 1.300 tractores, 5.000 arados de vertedero, 2.500 arados de hierro. Instaló la Planta Industrializadora de Leche (PIL) a un costo de 460.875 dóla-

res. Estableció estaciones experimentales para la investigación agrícola en Saavedra y Belén, Tamborada, Riberalta, Reyes, Trinidad y Villamontes. Se construyeron las carreteras La Paz – Cochabamba – Santa Cruz, articulando al oriente con el occidente. Desde Santa Cruz se construyeron caminos hacia las poblaciones de Portachuelo – Buena Vista – Puerto Grether con más de 1.000 kilómetros de extensión. Se tendieron las líneas férreas entre Santa Cruz y Argentina con una longitud de 531 kilómetros y entre Santa Cruz y Brasil con una longitud de 615 kilómetros. Simultáneamente se aplicaron programas de colonización nacional y extranjera especialmente hacia Santa Cruz: 64.000 colonizadores asentados en 650 mil hectáreas; 13.492 menonitas asentados en 170 mil hectáreas y 2.485 japoneses ubicados en 74 mil hectáreas.

- Las irregularidades y corrupción distorsionaron la aplicación de la reforma agraria, especialmente en tierras bajas, lo que constituyó una estructura agraria neolatifundaria con bajos niveles de producción y productividad (de 16.4 millones de hectáreas de tierras con vocación agrícola, el promedio de explotación de los últimos 8 años no supera la cifra de 2 millones de hectáreas).
- La nueva política de tierras contenida en la Ley INRA tiene como pilares: la clarificación de los derechos agrarios (saneamiento de tierras) y la titulación de tierras comunitarias de origen a favor de pueblos indígenas.
- Transcurrido el plazo de ejecución del saneamiento de tierras los resultados son frustrantes: de 107 millones de hectáreas que constituye la superficie total objeto de saneamiento agrario, sólo se ha culminado el procedimiento en 20%, están en proceso el 30% y resta más del 50%.
- Las tierras comunitarias de origen demandadas en tierras bajas constituyen 54 solicitudes por 22.1 millones de hectáreas, de las cuales se han titulado 5.7 millones de hectáreas, representando un 30% del total.

- En tierras altas, las demandas de TCO totalizan 171 por una extensión espacial de 12 millones de hectáreas, de las que sólo fueron tituladas cerca de 500 mil hectáreas, es decir casi del 5% de la superficie demandada.
- La ejecución de programas de asentamientos humanos ha sido hasta ahora insuficiente, pese a existir tierras fiscales disponibles.
- En estos años destacan también otros dos aspectos: los intentos de relativizar los alcances de la función económico-social (FES) para fundar derechos agrarios y la aprobación de medidas de contra-reforma agraria.
- Frente a esta situación y ante la posibilidad del colapso del proceso agrario el actual gobierno promovió la reconducción comunitaria del proceso agrario con base en tres pilares fundamentales: El fortalecimiento de los mecanismos redistributivos de la tierra, la transparentación del saneamiento y la anulación de las medidas de contrarreforma agraria. De todos modos, en el ámbito constitucional, se requiere proyectar una nueva estructura agraria incorporando el concepto integral de reforma agraria.

## **Recursos Naturales**

- En el territorio boliviano se concentran ingentes riquezas naturales tales como paisajes variados, hidrocarburos, minerales, flora, fauna, bosques, recursos hídricos, tierras cultivables y otros. Considerando la capacidad de uso mayor del suelo, destaca que el país dispone de tierras aptas para cultivos perennes extensivos (23,07%), cultivos anuales extensivos (10,73%), cultivos perennes intensivos (0,12%), cultivos anuales intensivos (1,83%), pasturas extensivas (35,7%), bosques naturales maderables (13,3%), plantaciones forestales (2,2%), otros productos del bosque (2,5%), tierras de protección y/o uso restringido (8,5%), cuerpos de agua (2%).

- Bolivia se caracteriza por disponer importantes recursos hídricos provenientes tanto de aguas superficiales como de aguas subterráneas. Las primeras sirven para el transporte, acuicultura, piscicultura, sistemas de riego y generación de energía. Nuestro país forma parte de tres cuencas acuáticas: Amazonas, Del Plata y del Lago Titicaca. Además forma parte de 10 subcuencas y contiene 270 ríos principales, con una longitud de 57 mil kilómetros. Debe destacarse que la mayor cantidad de energía que consume el país deriva de los recursos hídricos. Las principales generadoras de electricidad se ubican en Corani, Guaracachi y Valle Hermoso.
- Bolivia cuenta con 4 biomas, 14 ecoregiones, 199 ecosistemas, 8 provincias fisiográficas, 27 grandes paisajes, 10 tipos de climas, 10 provincias de tierras, 49 regiones de tierras, 208 sistemas de tierras, 260 humedales. Se han inventariado 20.000 especies de flora; 14.000 nativas, más o menos 1.500 especies de líquenes, 1.700 especies de helechos, 750 especies de hepáticas, 850 especies de musgos, 1.300 orquídeas, cerca de 2.000 especies arbóreas y 2.849 especies de plantas medicinales. Con relación a la fauna se han inventariado 2.670 especies; 1360 aves, 320 mamíferos, 550 peces, 260 reptiles, 186 anfibios y 300 mariposas.
- El hato ganadero nacional presenta el siguiente detalle: bovinos 6,8 millones de cabezas, ovinos 8,9 millones de cabezas y auquénidos 2,1 millones de cabezas.
- Del total del territorio nacional, 53,4 millones de hectáreas están cubiertas por formaciones boscosas.
- En Bolivia existen más de 72 áreas protegidas entre nacionales, departamentales y municipales, de las mismas más de 21 tienen categoría nacional. Su gestión presenta los siguientes problemas y contradicciones: Políticas que limitan y/o prohíben la gestión de las comunidades de sus territorios, acciones “exageradamente conservacionistas”, acompañadas con po-

líticas de privatización y mercantilización de la gestión de los recursos naturales; sobreposición de áreas protegidas y concesiones hidrocarburíferas; sobreposición de derechos de uso y aprovechamiento de la biodiversidad.

- Destaca la existencia de minerales como antimonio, azufre, bismuto, cobre, estaño, plata, plomo, oro, tungsteno, zinc, wolfram, hierro, a los que se añaden el cloro, sodio, magnesio, boro, litio y canteras de mármol, arcilla y calizas.
- Del total del territorio nacional, 611.100 Km<sup>2</sup> (55,6%) de las superficies son áreas potencialmente hidrocarburíferas.

## **Medio Ambiente**

- Entre algunos de los problemas y amenazas más frecuentes tenemos: Comercio ilegal de los animales silvestres, turismo desorganizado y descontrolado, introducción de especies exótica que han sido causal de la destrucción de la biodiversidad natural, contaminación minera de tierras por petroleros, agroindustriales y agroquímicos que generan la destrucción de la biodiversidad.

### 3.2. Visión de la problemática de tierra/territorio de Poder Democrático Social PODEMOS

**Cuadro N° 31**  
**Las dos realidades**

Occidente	Oriente
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Se redistribuyó la tierra en superficies pequeñas.</li> <li>- No se dotó de tecnología adecuada</li> <li>- Con el tiempo estas propiedades se han convertido en minifundios, surcofundios etc.</li> <li>- Históricamente, los indígenas originarios se hicieron cargo de la seguridad alimentaria.</li> </ul> <p>Se degradó la tierra, el 20% de la totalidad está erosionada: toda Chuquisaca, la mitad de Cochabamba y tres cuartas partes de Oruro y Potosí. Los servicios ambientales, agua y clima degradados, destrucción de la biodiversidad, desertificación y sequía.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Se dotó tierras a quienes la solicitaban, pero como no había interés en ellas, se distribuyeron grandes extensiones.</li> <li>- No se dotó de tecnología adecuada</li> <li>- Con el tiempo estas propiedades han variado de propietarios, es casi imposible que se mantengan los mismos dueños.</li> <li>- Los indígenas se dedicaban a la caza y a la pesca, fueron los hombres de la ciudad quienes asumieron la producción de alimentos, de ahí que el vínculo cultural con la tierra es distinto</li> </ul> <p>Se consolidó un sector productivo (74% de pequeños propietarios, medianos y empresas agropecuarias), que aporta al país con empleos, divisas y en seguridad alimentaria, utilizando tecnología mecanizada, a través de Asociaciones o Federaciones con personal calificado.</p>

Fuente: Diagnóstico presentado por PODEMOS a la Comisión de Recursos Naturales, Tierra-Territorio y Medio Ambiente

#### Realidad agropecuaria

- El sector agropecuario, produce más de mil millones de dólares anuales, exporta 500 millones de dólares, tiene invertidos más de 3.000 millones de dólares, absorbe más de 70% de la población económicamente activa.
- PIB agropecuario nacional/PIB nacional (%) 14.65
- PIB agropecuario Santa Cruz/PIB Santa Cruz (%) 22.00
- Inversión privada en el sector agropecuario de SCZ: 2.500 millones de dólares.
- Superficie cultivada nacional/ superficie cultivada Santa Cruz (%) 65

- Volumen de producción nacional/ volumen de producción Santa Cruz (%) 72
- Total empleos directos/ empleos directos sector agropecuario nacional (%) 42
- Exportaciones agropecuarias Santa Cruz (millones de dólares 2003) 449
- Exportaciones de origen agropecuario SCZ/total exportaciones SCZ (%) 50.41

## **Los Mitos**

- El simple acceso a la tierra no es suficiente para luchar contra la pobreza.
- Modelo tierras altas: reproduce el ciclo pobreza-degradación-pobreza
- De acuerdo al Uso del Suelo, en Bolivia sólo existen 3.7 millones de hectáreas con aptitud natural para cultivos, de ellas 2.1 millones, el 57%, está en Santa Cruz.

## **Pequeños productores en Santa Cruz**

La mayor área de producción en Santa Cruz, está asentada en la zona de colonización (Cuatro Cañadas, San Julián, Chané, San Pedro, Ichilo) existen 17.384 parcelas en una superficie de 700 mil hectáreas (INRA/SC).

## **Tierra Territorio**

- Los mitos con relación a la tierra han generado sobre expectativas, los supuestos acaparamientos de tierras se basan en información desactualizada de la reforma agraria antes del saneamiento. Los latifundios de existir, son la excepción y estos pueden ser revertidos ahora mismo al Estado.

- La tierra en zonas de producción en el oriente es trabajada en más de 80% de su extensión, por tanto los latifundios improductivos son la excepción y no la regla.
- Sólo existen menos de 200.000 hectáreas bajo riego, lo que demuestra la gran necesidad de mejorar los sistemas productivos.
- La Reforma Agraria (1953-1992) distribuyó 20 millones de hectáreas a 450.000 familias del occidente, además se distribuyó 3 millones de hectáreas a 80.000 familias de “colonizadores” aymaras y quechuas en el norte de La Paz y en Santa Cruz (1967- 1992), esta distribución (23 millones de hectáreas), no tuvo en cuenta: la vocación del suelo y la incorporación de tecnología adecuada
- El saneamiento, producto de la Ley INRA, privilegió a las Tierras Comunitarias de Origen (TCO), con 4,7 millones de has, para TCO y 1 millón de has, en propiedad comunaria, en total 5,7 millones de has, (83% del área total titulada).

## **Medio ambiente**

- La conciencia ambiental es reciente, existe una importante legislación, sin embargo, su aplicación y exigencia han sido deficitarias, la contraposición entre las Leyes ambientales y de descentralización y municipalidades, genera conflictos de competencia
- Hay una concepción errónea de que los únicos recursos y actividades regulables son los bosques y la biodiversidad, no se ha transversalizado el componente medioambiental.

## **Recursos Naturales**

- El dominio originario de los recursos naturales es del Estado y pueden ser conferidos a los particulares en propiedad o con-

cesión. Históricamente sólo el recurso suelo (tierra) ha sido otorgado en propiedad a particulares.

- No ha existido una política de Estado de conservación de los recursos naturales, su regulación tiende a ideologizarse excluyendo componentes técnicos. Hasta la fecha no existe una política de uso y protección del recurso agua.
- La exigencia de la función económica social en procesos de saneamiento ha provocado deforestación de tierras de vocación forestal.
- Existe una visión de apropiación sobre los recursos naturales, más que considerarlos una fuente de uso sostenible y desarrollo.

Entre los diagnósticos del MAS y PODEMOS destacamos coincidencias y disidencias fundamentales. Los modelos de reforma agraria y desarrollo rural aplicados para el oriente y occidente del país son distintos; sin embargo, el origen de estas diferencias no deviene de una visión contrapuesta entre “Dos Bolivias” tal como sostiene PODEMOS, sino, simplemente de la aplicación de un modelo farmer en la región andina y de un modelo junker en el oriente, ambos concebidos desde el Plan Bohan de 1942 y concretados con la reforma agraria del 53. En todo caso ambos no deben ser necesariamente incompatibles.

Veamos en qué consisten las divergencias centrales entre las visiones del MAS y PODEMOS en la Asamblea Constituyente a propósito de esta problemática:

**Cuadro N° 32**  
**Comparación entre las visiones del MAS y de PODEMOS**  
**sobre tierra y recursos naturales**

MAS	PODEMOS
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Hace énfasis en la existencia del minifundio y el latifundio como unidades adversas al desarrollo rural.</li> <li>- Afirma que la existencia de minifundios y latifundios deviene de la injusta distribución de tierras</li> <li>- Identifica bajos niveles de producción y productividad agrícola, destacando que sólo el 13% de las tierras están cultivadas.</li> <li>- Señala con cifras las transferencias de la renta minera de occidente para el desarrollo agropecuario del oriente</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Destaca la existencia del minifundio como característico del modelo andino, en tanto que niega la existencia de latifundios en el oriente.</li> <li>- Señala que los casos de latifundios son sólo excepcionales y niega la distribución injusta de tierras.</li> <li>- Indica que el 80% de la tierra está cultivada.</li> <li>- Interpreta que el sector empresarial cruceño se ha desarrollado por mérito propio</li> </ul>

**Fuente: Diagnósticos preliminares del MAS y PODEMOS presentados a la Comisión de Recursos Naturales, Tierra-Territorio y Medio Ambiente**

Interpretando el cuadro destacamos lo siguiente: la concepción de la minoría acerca de la existencia de dos Bolivias diferentes; la polémica acerca de la equidad en la distribución de tierras, la existencia o no de latifundios, la eficiencia o no en los niveles de producción y productividad. Con relación a este último aspecto la diferencia de estadísticas está en que en el análisis del MAS se compara el promedio de cultivos anuales (2 millones de hectáreas) con el total de tierras de vocación agrícola (16.4 millones de hectáreas), en tanto que en el análisis de PODEMOS se hace la comparación sólo con relación a las tierras de vocación agrícola intensiva (3.2 millones de hectáreas).

### **3.3 Informes de mayoría y minoría emergentes de la Comisión de Recursos Naturales Renovables, Tierra-Territorio y Medio Ambiente de la Asamblea Constituyente**

Pese a que el 70% de los artículos de la Comisión fueron aprobados por unanimidad en los temas referidos a medio ambiente y

recursos naturales renovables, no se lograron consensos en materia de tierra y territorio dadas las diferencias substanciales en la visión de las fuerzas política con relación al dominio originario sobre la tierra y los recursos naturales, los alcances de la función económica social de la propiedad agraria, la incorporación o no de la pequeña propiedad al mercado de tierras, el reconocimiento o inexistencia de mecanismo redistributivos de tierra, la caracterización del latifundio, el reconocimiento de territorios indígenas-originarios y las competencias nacionales o departamentales para la distribución y control para el uso de la tierra.

**Cuadro N° 33**  
**Comparación de los informes de mayoría y minoría de la Comisión de tierra y territorio de la Asamblea Constituyente**

Informe de mayoría	Informe de minoría
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Los recursos naturales son de propiedad y dominio directo del pueblo boliviano</li> <li>- El Estado reconoce y garantiza la propiedad individual y colectiva sobre la tierra</li> <li>- El derecho propietario se sujeta a una función social o función económica social</li> <li>- La propiedad puede ser individual (pequeña y empresarial) o colectiva (territorio indígena originario campesino)</li> <li>- Las tierras fiscales serán dotadas a indígenas, originarios, campesinos y afrobolivianos</li> <li>- La pequeña propiedad es inembargable</li> <li>- El uso de la tierra se sujeta por su vocación natural</li> <li>- Las tierras pueden ser revertidas o expropiadas</li> <li>- El Estado regula el mercado de tierras</li> <li>- Se caracteriza el latifundio y se define una superficie máxima.</li> <li>- Las tierras son de potestad del Servicio Boliviano de Reforma Agraria.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Los recursos naturales son de dominio originario del Estado boliviano</li> <li>- El Estado reconoce y garantiza la propiedad individual y colectiva sobre la tierra</li> <li>- El derecho propietario se sujeta a una función social o función económica social</li> <li>- La propiedad puede ser individual ( solar campesino, pequeña propiedad, mediana propiedad, empresa agropecuaria), colectiva (tierra comunitaria de origen) y cooperativa</li> <li>- Las tierras fiscales serán dotadas, adjudicadas y concesionadas</li> <li>- La pequeña propiedad podrá ser embargada voluntariamente por su titular</li> <li>- El uso de la tierra se sujeta por su vocación natural</li> <li>- Las tierras sólo pueden ser expropiadas, se prohíbe la reversión por ser una medida "confiscatoria"</li> <li>- No existe ninguna previsión</li> <li>- Se prohíbe el latifundio pero no se lo caracteriza</li> <li>- Las tierras son de potestad de los gobiernos departamentales</li> </ul>

Fuente: Comisión de Recursos Naturales, Tierra-Territorio y Medio Ambiente de la Asamblea Constituyente

Como se puede observar en el cuadro, los contenidos entre los informes de mayoría y minoría son muy distantes, en la concepción de la problemática agraria; puesto que en el primer caso se reivindica el rol del Estado, como el encargado de administrar las tierras, a diferencia del informe de minoría que defiende al mercado como regulador. La otra disidencia substancial se refiere a que la mayoría promueve la continuidad y profundización de la reforma agraria, en tanto que los contenidos del informe de minoría se dirigen a mantener el statu quo de la estructura de tenencia de tierras. Finalmente, destacamos las radicales diferencias en torno a la institucionalidad proyectada; en el informe de mayoría se concibe la problemática agraria como una política general del Estado, a cargo de su nivel central, la minoría, por su parte, propugna que esta atribución corresponda exclusivamente a las Prefecturas.

#### **4. Los principales contenidos y transformaciones de la nueva Constitución Política del Estado en materia de tierra/territorio, recursos naturales y medio ambiente**

##### **4.1. Disposiciones generales del título II Medio Ambiente, Recursos Naturales y Tierra- Territorio**

- *“Los recursos naturales son de propiedad del pueblo boliviano, respetando derechos de propiedad sobre la tierra y de aprovechamiento sobre los recursos naturales”* (artículo 349).
- *“Los recursos naturales son de carácter estratégico y de interés público para el desarrollo del país”* (artículo 348-II)
- *“El aprovechamiento de los recursos naturales debe garantizar la sustentabilidad y equilibrio ecológico”* (artículo 342). *Para conservar ecosistemas en determinados lugares, la explotación de los recursos naturales estará sujeta*

- a una consulta a la población afectada (artículo 352).***
- ***“En las reservas fiscales no se pueden reconocer derechos a favor de particulares salvo autorización por necesidad pública” (artículo 350)***
  - ***“El Estado a través de entidades públicas, sociales o comunitarias asumirá el control y la dirección sobre toda la cadena productiva referida a los recursos naturales. Para su gestión y administración se debe garantizar control y participación social” (artículo 351).***

La regulación relativa a los recursos naturales destaca tres elementos: la propiedad social, la gestión sostenible y la administración pública. Las Constituciones anteriores declararon el dominio y propiedad estatal sobre los recursos naturales, lo que dio lugar a su privatización por administraciones de turno, tal como ocurrió con las reservas gasíferas y, en lo referido a tierras, con las adjudicaciones del “territorio de colonias” en la época de la goma.

La nueva Constitución establece la propiedad social del pueblo boliviano por lo que ya no se podrán ceder derechos de propiedad, sino, solamente de uso y aprovechamiento. Con esta medida se trata en el ámbito constitucional a los recursos naturales como de carácter estratégico y de interés colectivo antes que de grupos o personas, buscando al mismo tiempo asegurar el control del excedente económico del país.

Con relación a la gestión de los recursos naturales se articulará el aprovechamiento económico con la conservación ambiental y equilibrio ecológico, de tal manera que el uso de los recursos naturales se enmarque en políticas de ordenamiento territorial y de desarrollo sostenible equilibrando los derechos de las presentes y futuras generaciones.

Como parte de estas previsiones se contempla también que, en determinados lugares caracterizados por su fragilidad o por poseer importantes riquezas naturales, se instituirá la consulta previa a las poblaciones locales a fin de generar mecanismos de monitoreo ambiental y otras medidas precautorias para la conservación de los ecosistemas.

La nueva Constitución restituye también el rol estatal en la economía en general y en la gestión de los recursos naturales en particular, dada la necesidad de apropiarse de las utilidades que genera su explotación como base de la promoción del desarrollo integral y de concretizar la soberanía política a partir de la soberanía económica.

## 4.2. Recursos Naturales

### *Hidrocarburos*

- ***“Los hidrocarburos serán gestionados en toda la cadena productiva bajo la dirección de YPFB, que podrá suscribir contratos de servicios con empresas públicas, mixtas o privadas, previa autorización legislativa. La industrialización de los hidrocarburos estará a cargo de una empresa estatal. Se constitucionaliza el 11% de regalías a los departamentos productores (artículos 361 a 363 y 368).”***

Después de la nacionalización del gas se proyecta la refundación de YPFB como entidad pública autárquica o con autonomía de gestión para que, en representación del pueblo boliviano, pueda desarrollar todas las fases que hacen a la producción de hidrocarburos o la cadena productiva, priorizando el objetivo de la industrialización de los hidrocarburos para avanzar a la industrialización del país en su conjunto.

La actividad hidrocarburífera no excluye la iniciativa privada, puesto que YPFB podrá contratar empresas privadas para que presten servicios (construcción de ductos, transporte y otros), sin embargo, no serán ya contratos lesivos a los intereses del país porque no transferirán propiedad, ni subordinarán las decisiones públicas a intereses empresariales privados debido a que serán sólo contratos de operación. En este aspecto existen diferencias substanciales con relación al proyecto de Estatuto cruceño que mantiene los contratos de riesgo compartido.

Destaca también la obligatoriedad de tramitar autorización legislativa respecto a contratos que pueda celebrar YPFB para garantizar fiscalización, transparencia y soberanía. Finalmente se elevan a rango constitucional las regalías del 11% de participación directa de las regiones productoras que lucharon por esta conquista.

## **Minería**

- ***“El Estado es responsable de las riquezas mineralógicas, ejercerá control y fiscalización en toda la cadena productiva, otorgará derechos mineros sujetos al cumplimiento a normas establecidas en la Ley. Se reconoce como actores productivos a la industria minera estatal, privada y sociedades cooperativas. Los grupos mineros nacionalizados, sus plantas industriales y fundiciones no podrán ser transferidos a empresas privadas (artículos 369 a 372).”***

Al igual que los hidrocarburos, los minerales representan recursos de alto valor estratégico, por lo que se determina la intervención estatal en toda la cadena productiva sin desconocer a las empresas mineras privadas y a los cooperativistas mineros que gozarán de protección estatal siempre que sus actividades se enmarquen en el cumplimiento de la legalidad. Los grupos mineros nacionalizados son aquellos que emergen de la nacionalización de las minas

de 1952, incluyendo sus plantas industriales o de transformación, conversión o refinación de minerales y metales, como por ejemplo la Empresa de Fundiciones de Vinto. También existen diferencias substanciales con relación a la propuesta de Estatuto autonómico del Comité Cívico y la Prefectura de Santa Cruz, que mantiene los contratos de riesgo compartido.

### **Recursos hídricos**

- ***“El agua es un derecho fundamentalísimo para la vida, el Estado promoverá su uso y acceso sobre la base de principios de solidaridad, complementariedad, reciprocidad, equidad, diversidad y sustentabilidad. No podrá ser objeto de apropiaciones privadas, ni sus servicios serán concesionados. Para el manejo y gestión sustentable del agua se reconocen los usos y costumbres de las comunidades. El Estado regulará el manejo y gestión sustentable de los recursos hídricos y de las cuencas para riego, seguridad alimentaria y servicios básicos. Todo tratado internacional sobre recursos hídricos debe preservar la soberanía del país” (artículos 373 a 377).***

En nuestro país existe un nivel de precipitación anual de 1124 mm/año; en Beni, Pando y el Chapare la precipitación anual es de 1500 a 2500 mm en el año, en el Altiplano el promedio está entre 100 a 400 mm y, en el Chaco, entre 400 a 600 mm. (Paz, 2008: 74). Los datos anteriores explican el desequilibrio existente, pues algunas zonas tienden a inundarse en determinadas épocas del año, en tanto que otras sufren sequías.

Las tres grandes cuencas son la del Amazonas, Del Plata y la Endorreica o del Altiplano. Veamos a continuación la información relativa a los alcances de cada una de ellas, incluyendo lo referido a las subcuencas que comprenden.

**Cuadro N° 34**  
**Cuencas y Subcuencas Hidrográficas**

Cuenca	Superficie en Km <sup>2</sup>	Subcuencas	Ríos principale	Lagos y lagunas	Salares
Amazonas	732.137	5	215	130	-
Del Plata	224.918	3	36	22	-
Endorreica	151.526	2	19	32	6

Fuente: Ministerio de Desarrollo Sostenible y Planificación, 2002

Según la información del cuadro, las tres cuencas se extienden en 1.108.581 Km<sup>2</sup>, conteniendo 10 subcuencas, 270 ríos principales, 204 lagos y lagunas y 6 salares concentrados sólo en la Cuenca Endorreica.

Hasta el año 2000, se contabilizaban sólo 4274 sistemas de riego, cubriendo 226.564 hectáreas, beneficiando a 217.975 personas, regando un total equivalente al 10% de la superficie cultivada del país (Ibid: 74 – 75). Esto significa que tenemos un alarmante déficit en cuanto a sistemas de riego.

En la nueva Constitución Política del Estado, el agua adquiere la categoría de derecho fundamentalísimo, es decir, se encuentra entre aquellos que son imprescindibles para la vida y salud de las personas, por eso es que no puede ser privatizado ni tampoco se podrán otorgar concesiones sobre sus servicios o reconocer derechos de prestación del servicios a empresas privadas que lucren con esta actividad, como sucedió con la Bechtel que provocó la guerra del agua en Cochabamba en abril del año 2000.

Además de ser imprescindible para la vida, el agua cumple otras funciones esenciales como servicios básicos (saneamiento, alcantarillado, equilibrio ecológico), riego para garantizar la producción y productividad agrícola, consiguientemente, está asociada al abaste-

cimiento de las necesidades alimenticias de la población (seguridad alimentaria).

Por estas razones el Estado debe definir las reglas de juego, uso y acceso al agua garantizando que el aprovechamiento de los recursos hídricos sea equitativo, solidario, sustentable. Para este efecto se deben aprovechar también las fortalezas existentes entre los regantes tradicionales por lo que se reconocen usos y costumbres de las comunidades indígenas, campesinas y originarias en la gestión de este recurso.

Finalmente, el agua no puede ser objeto de comercialización ni se debe arriesgar su control al momento de suscribir tratados comerciales con otros países porque esto implicaría atentar contra la soberanía del país.

## **Energía**

- ***La cadena productiva energética es facultad privativa del Estado a través de empresas productivas públicas, mixtas o instituciones sin fines de lucro (artículo 378).***

La actividad energética (electricidad, hidroeléctricas y otras fuentes de generación, transmisión y traslación) son fundamentales para el desarrollo de un país, por lo que se establece la intervención estatal en toda la cadena productiva, pudiendo formar empresas mixtas con mayoría accionaria pública y participación de capitales privados o acudir a entidades sin fines de lucro con el objetivo de incorporar actores sociales o fundaciones con fines sociales.

## Biodiversidad

- **“Los recursos naturales renovables se aprovechan de manera sustentable respetando las características naturales de los ecosistemas, los suelos deben utilizarse según su capacidad de uso mayor. Las especies nativas de origen animal y vegetal constituyen patrimonio natural. El Estado protegerá los recursos genéticos y microorganismos que se encuentren en su territorio así como los conocimientos asociados a los mismos (artículos 380 y 381).**

La biodiversidad es la variedad de seres vivos que habitan en el planeta, incluyendo además a los procesos naturales que conforman (Arias, 2007: 11). La biodiversidad comprende una variedad de ecosistemas y las diferencias genéticas existentes dentro de cada especie que permiten la combinación de múltiples formas de vida (Ibid: 11). Bolivia se encuentra entre los doce países megadiversos del planeta, lo que significa que alberga una enorme riqueza de biodiversidad, en ocho provincias fisiográficas.

**Cuadro N° 35**  
**Provincias Fisiográficas, Grandes Paisajes y Paisajes**

Provincias Fisiográficas	Superficie en Km <sup>2</sup>	Grandes Paisajes	Paisajes
Cordillera occidental o complejo volcánico	46.588	4	8
Altiplano	63.517	4	19
Bloque paleozoico o Cordillera oriental	218.085	6	70
Subandino	89.668	3	12
Ondulado pandino amazónico	139.582	2	8
Llanura chaco beniana	299.537	4	34
Serranías chiquitanas	26.204	2	4
Escudo brasileño	215.400	2	11

Fuente: Castaños y Rodrigo, 1978, modificado por Cimer – Global, 1984: 1, en Ministerio de Desarrollo Sostenible y Planificación, 2002

Las ocho provincias fisiográficas totalizan 1'098.581 Km<sup>2</sup> que constituye la extensión del territorio nacional, destacando desde el punto de vista de su mayor longitud, el Ondulado Pandino Amazónico, seguido de la Llanura Chaco Beniana, la Cordillera Oriental, el Escudo Brasileño, el Subandino, el Altiplano, la Cordillera Occidental y las Serranías Chiquitanas. Los grandes paisajes suman 27 y los paisajes alcanzan la cifra de 166.

En estas ocho provincias fisiográficas están presentes 6 biomas, 46 ecoregiones, 199 ecosistemas y 19 bioclimas. Los biomas son: Selva con 85 ecosistemas, sabana con 23 ecosistemas, estepa con 39 ecosistemas, desierto con 2 ecosistemas, tundra con 3 ecosistemas y potánico con 11 ecosistemas (Lara en Ministerio de Desarrollo Sostenible y Planificación, 2002: 2).

Actualmente la biodiversidad, incluyendo la silvicultura, caza y pesca, aporta con el 4% del PIB nacional y el 9% del empleo (Paz, 2008: 72). Nuestro país se encuentra entre los seis que cuentan con mayor cantidad de especies de aves (17 endémicas), dentro de los ocho países con mayor diversidad de reptiles (16 endémicas), entre los diez países con mayor cantidad de especies de mamíferos (13 endémicas), forma parte de los once países que dispone de más especies de plantas superiores (5 mil son exclusivas del país), y está dentro de los veinte con mayor diversidad de anfibios (Ibid. 72).

**Cuadro N° 36**  
**Especies de plantas nativas**

Grupos	N° de especies	Porcentaje (%)
Musgos y hepáticas	1.200	6
Helechos y afines	1.500	8
Gimnospermas	16	menor a 1
Angiospermas	11.000	86
<b>Total</b>	<b>13.716</b>	<b>100</b>

Fuente: Lara, en MDSP, 2002: 4

Como se observa en el cuadro tenemos casi 14 mil especies de plantas nativas, sin incluir a las algas y a los líquenes. Las especies más numerosas son las angiospermas que representan el 86% del total, seguidas de los helechos con 8%, los musgos y hepáticas con el 6% y las gimnospermas que no llegan siquiera al 1%. Las especies de animales también presentan datos significativos, veamos el caso de los vertebrados:

**Cuadro N° 37**  
**Especies de vertebrados**

Grupos	Especies	Porcentaje (%)
Mamíferos	322	12
Aves	1.358	51
Reptiles	257	10
Anfibios	166	6
Peces	250	21
<b>Total</b>	<b>2.653</b>	<b>100</b>

Fuente Lara, en MDSP, 2002: 5

Tenemos en el país casi 2700 especies de animales vertebrados, siendo las aves el 51%, los peces el 21%, los mamíferos el 12%, los reptiles el 10% y los anfibios el 6%. Según Danilo Paz, a propósito de los recursos piscícolas, en el área acuícola el aprovechamiento pesquero se encuentra subutilizado; de un potencial de 100 mil TM/año, en 1996 apenas se registraba el 5% de consumo, lo que significaba que una persona no llegaba a consumir 1 Kg. de pescado por año (Op. cit.: 72).

La nueva Constitución incluye la biodiversidad enfatizando su carácter estratégico; forma parte de la industria medicinal y cosmética, se encuentran en tercer lugar en el planeta desde el punto de vista de la movilización de capitales en torno a sus actividades de explotación, provee alimentos, facilita el transporte, cumple servicios ambientales. Además establece su ubicación como parte del patrimonio natural del

país, su condición fundamental para preservar el equilibrio ecológico y de los ecosistemas, la importancia y valor de los conocimientos asociados (variedades de papas, plantas medicinales, etc.). ‘

## **Coca**

- ***“El Estado protege la coca originaria y ancestral como patrimonio cultural, recurso natural de la biodiversidad de Bolivia, y como factor de cohesión social; en su estado natural no es estupefaciente. La revalorización, producción, comercialización e industrialización se regirá mediante Ley” (artículo 384).***

La coca se define como recurso natural y no como estupefaciente o droga, además se le asigna valor de patrimonio natural y de cohesión (articulación o agregación) social. En tal calidad merece protección estatal consistente entre otros aspectos, en la promoción de su industrialización o utilización con fines medicinales (digestivo, proteínico, alimenticio) y otros usos (dulces, pasta dental, etc.).

## **Áreas protegidas**

- ***“Las Áreas Protegidas son un bien común y cumplen funciones ambientales, culturales, sociales y económicas para el desarrollo sustentable. Se instituye mecanismos de control social y cogestión entre el Estado y las poblaciones locales en la gestión de las áreas protegidas” (artículo 385).***

Las Áreas Protegidas son espacios territoriales caracterizados por poseer importantes riquezas naturales que constituyen las reservas y lugares estratégicos para el desarrollo de un país. Se las caracteriza como parte de nuestro patrimonio natural y cultural; se les asigna funciones de conservación ambiental y equilibrio ecológico, ade-

más de otras de índole económica por las riquezas que contienen y de valor social y cultural porque allí habitan comunidades y poblaciones locales y dentro de sus territorios se produce la interacción, descubrimientos, conocimientos y gestión de estas poblaciones, por tanto no podrán ser objeto de lucro ni de administración privada, sino que más bien existirá un sistema de cogestión compartida entre el Estado y las poblaciones locales.

**Cuadro N° 38**  
**Áreas Protegidas Nacionales**

<b>Categoría</b>	<b>Áreas Protegidas</b>	<b>Superficie en hectáreas</b>
Parque Nacional	Sajama	100.230
Parque Nacional	Tunari	300.000
Parque Nacional y Territorio Indígena	Isiboro – Sécuré	1.236.296
Parque Nacional	Noel Kempff Mercado	1.523.446
Parque Nacional	Torotoro	16.570
Parque Nacional (incluye el Santuario de Vida Silvestre y las Cavemas del Repechón)	Carrasco	622.600
Parque Nacional de Fauna Andina (Vida Silvestre)	Eduardo Avaroa	714.745
Reserva Nacional de Vida Silvestre Amazónica	Manuripi	747.000
Reserva Nacional de Flora Y Fauna	Tariquía	246.870
Reserva Biológica	Cordillera de Sama	108.500
Área Natural De Manejo Integrado Nacional	Apolobamba	483.743
Reserva de la Biosfera	Estación Biológica del Beni	135.000
Reserva de la Biosfera y Territorio Indígena	Pilón Lajas	400.000
Área Natural de Manejo Integrado	El Palmar	59.484
Parque Nacional y área de Manejo Integrado	San Matías	2.918.500
Parque Nacional y Área Natural de Manejo Integrado	Amboró	637.600
Parque Nacional y Área Natural de Manejo Integrado	Cotapata	40.000
Parque Nacional y Área Natural de Manejo Integrado	Madidi	1.895.750
Parque Nacional y Área Natural de Manejo Integrado	Kaa Iya del Gran Chaco	3.441.115
Parque Nacional y Área Natural de Manejo Integrado	Otuquis	1.005.950
Parque Nacional y Área Natural de Manejo Integrado	Serranía del Aguaraque	108.307

**Fuente: Servicio Nacional de Áreas Protegidas SERNAP, 2001**

El Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SNAP) está conformado por 22 áreas protegidas de interés nacional (incluyendo un área transitoria de inmovilización), cuya finalidad es abarcar muestras representativas de los 199 ecosistemas existentes en el país con sus distintas variedades de plantas y animales, además de la diversidad cultural que interactúa en su interior.

Las áreas protegidas nacionales, departamentales y locales totalizan un número de 66, representan una extensión de 17.4 millones de hectáreas, cubriendo un 15% del territorio nacional, involucrando a más de un tercio de los municipios y aproximadamente a 1.5 millones de habitantes. El SERNAP está conformado por seis Parques Nacionales, cuatro Reservas Naturales de Vida Silvestre, cinco Áreas Naturales de Manejo Integrado y siete Parques Nacionales y Áreas Naturales de Manejo Integrado.

## Recursos forestales

- ***“Los bosques naturales y los suelos forestales son estratégicos para el desarrollo, el Estado promoverá actividades de conservación y aprovechamiento sustentable, la generación de valor agregado, la rehabilitación y reforestación de áreas degradadas. Las comunidades indígenas originarias campesinas asentadas en áreas forestales tendrán derecho exclusivo de aprovechamiento y gestión” (artículo 386 a 388).***

Las áreas forestales y de bosque cubren un gran porcentaje del territorio nacional, allí viven comunidades indígenas y operan también empresas madereras y barraqueras. En la nueva Constitución Política del Estado, se plantea declarar estos recursos de alto valor estratégico para el desarrollo sustentable, se pretende su conversión en productos transformados, su aprovechamiento diversificado, la

exclusividad de uso por parte de comunidades indígenas y originarias en sus respectivas jurisdicciones territoriales. El Estado regulará su aprovechamiento en términos sostenibles y respetando la vocación natural de los suelos forestales. Se reconocerán derechos de aprovechamiento a favor de particulares a condición de respetar el interés colectivo y la gestión sustentable. Por otra parte, no define explícitamente el modelo de gestión de estos recursos, deja más bien este aspecto a la legislación especial.

Según el Decreto Supremo 26075 de 16 de febrero de 2006 el potencial forestal de Bolivia se expresa en el siguiente detalle: de un total de 109 millones de hectáreas que constituyen el territorio nacional, 41 millones, es decir el 38%, son tierras de vocación forestal, de las que 28 millones tienen aptitud para la producción forestal permanente, 10 millones para protección ambiental y 3 millones están con definición pendiente de uso.

La mayor cobertura boscosa se encuentra en las tierras bajas del país; donde el 58% de su superficie son bosques ubicados en la Amazonía, Chiquitania, Chaco y Yungas, siendo la primera la que contiene casi el 50% de la cobertura boscosa de tierras bajas (Pacheco, op. cit.: 42 – 43). Con la aplicación de la Ley General Forestal de 1974, se celebraron contratos entre el Centro de Desarrollo Forestal CDF y los operadores privados, asignando 20.7 millones de hectáreas para el aprovechamiento forestal, de las que algo más de 6 millones de hectáreas equivalentes al 30%, se encontraban en áreas forestales clasificadas como bosques de producción permanente, en tanto que el restante 70% de la superficie asignada se encontraba sobrepuesta con propiedades privadas o con tierras ocupadas por comunidades indígenas (Ibid: 72 – 73).

En 1996 se aprueba un nuevo Régimen forestal, contenido en la Ley N° 1700 o Ley Forestal que, entre sus principales disposiciones,

substituye el sistema de contratos por el de concesiones, establece la obligatoriedad de que las concesiones forestales recaigan en tierras fiscales y prohíbe su sobreposición con propiedades privadas y colectivas, además establece la integridad jurídica entre el suelo y el bosque, de tal modo que reconoce derechos de aprovechamiento forestal en propiedades agrarias que tengan esa vocación natural. En 1997, al momento de operarse la conversión al nuevo régimen, 89 empresas madereras, acceden a 5.8 millones de hectáreas, en calidad de concesiones forestales. A continuación presentamos la información que permite apreciar la evolución de los derechos forestales otorgados hasta el año 2006, incluyendo autorizaciones en propiedades privadas.

**Cuadro N° 39**  
**Superficie otorgados por la Superintendencia Forestal según**  
**tipo de derecho forestal y categoría de beneficiario (ha) 1997-2006**

Tipo de derecho forestal	Tipo de persona	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Concesión Forestal en Tierras Fiscales	Empresa Forestal	5,728,017	5,448,600	5,436,781	179,728					34,603	
	Agrupación Social del Lugar			602,637	499,881	407,721	72,853	143,668	80,544		
	Investigación – UAGRM		272,289	273,771							
Autorización de Aprovechamiento en Tierras de Propiedad Privada	Propietario Privado			187,475	71,187	11,647	210,567	240,143	408,018	179,989	196,552
	Propietario ICO			141,060	142,555	206,237	111,275	39,352	94,780	98,460	3,216
Contrato de Aprovechamiento a Largo Plazo	Propiedad comunal				3,807		8,289	35,178	20,068	80,784	142,117
	Empresa Forestal		342,000	316,721	462,049			113,400			
Reservas Privadas de Patrimonio Natural (RPPN)	Propietarios Privados					27,579	6,482				
	Total	5,728,017	6,062,889	6,958,444	1,359,207	653,184	409,466	571,741	603,410	393,836	341,885
Superficie acumulada bajo r egulación forestal.		5,824,039	6,324,634	6,219,672	6,463,382	6,582,443	7,431,305	8,025,888	8,560,708	8,954,544	9,296,429

**Fuente: Informes anuales de Superintendencia Forestal de Bolivia 1997-2006**

**Nota: En los informes anuales no reportan en algunos tipos de derecho otorgado y categoría de beneficiario, razón de las casillas vacías. La superficie acumulada bajo regulación forestal del 2005 y 2006, fue sumada el total de dicha gestión con la superficie acumulada bajo regulación forestal al año anterior**

De acuerdo a la información contenida en el cuadro las concesiones forestales pueden tener tres sujeto de derecho; empresas forestales, Asociaciones Sociales del Lugar ASL y entidades de investigación. Las autorizaciones en predios agrarios, por su parte, pueden recaer en propiedades privadas (medianas propiedades y empresas agropecuarias), Tierras Comunitarias de Origen TCO y tierras comunarias.

Se observa que el año 1997, los únicos derechos en esta materia habían beneficiado únicamente a empresas forestales en una superficie de 5.8 millones de hectáreas, después de haberse convertido al nuevo régimen de concesiones. En 1998 la superficie de las empresas forestales disminuye en 400 mil hectáreas, debido a que algunas empresas devuelven áreas que consideraban poco rentables. Ese mismo año, se aprueba la única concesión con fines investigativos existente hasta la actualidad, a favor de la Universidad Autónoma Gabriel René Moreno UAGRM, por una superficie superior a las 272 mil hectárea. A su vez, se registra un contrato supérstite en una extensión de 342 mil hectáreas.

En el año 99 aparecen las primeras concesiones a favor de ASL por una superficie de 602 mil hectáreas. Este mismo año se registran también las autorizaciones de aprovechamiento forestal en predios agrarios; las propiedades privadas acceden a 187 mil hectáreas, en tanto que las TCOs a 141 mil. Los derechos forestales otorgados representan una superficie total de 6.9 millones de hectáreas.

El año 2000 las concesiones forestales incrementan su superficie en 179 mil hectáreas, las ASL en 499 mil, las propiedades privadas en 71 mil y las TCOs en 142 mil. Se registran las primeras autorizaciones de aprovechamiento forestal a favor de propiedades comunarias por una superficie de 3800 hectáreas. Desde ese año prácticamente se paraliza la otorgación de nuevas concesiones a favor de empresas forestales, a excepción del año 2005, que se registran 34 mil hectáreas otorgadas bajo esta modalidad.

La máxima superficie de aprovechamiento forestal autorizada en propiedades privadas se registra el año 2004 con un total de 408 mil hectáreas, en tanto que en el caso de las TCOs, la mayor superficie autorizada corresponde al año 2001 con 206 mil hectáreas. En el caso de las propiedades comunarias, las mayores superficies de aprovechamiento forestal autorizadas, se registran en las gestiones 2005 y 2006, con 80 mil hectáreas y 142 mil, respectivamente.

La tramitación de reservas privadas de patrimonio nacional es prácticamente insignificante; apenas se registran 27 mil hectáreas tramitadas el año 2001 y 6 mil en la gestión correspondiente al año 2002. Hasta el 2006, los derechos forestales otorgados y que se encuentran bajo regulación, comprenden una superficie total de 9.2 millones de hectáreas.

A continuación presentamos la información proporcionada por la Superintendencia Forestal, a propósito del aprovechamiento forestal por parte de empresas, asociaciones sociales del lugar ASL, tierras comunarias de origen TCO y propiedades privadas:

**Cuadro N° 40**  
**Concesiones forestales, TCOs, ASL, y aprovechamiento forestal en propiedades privadas**

Dpto	Concesiones Forestales				TCOs				Asociación Social de Lugar		Propiedad Privada	
	Maderables		No maderable		Sobreposición		Plan Manejo		Total	Has.	Total	Has.
	Total	Has.	Total	Has.	Total	Has.	Total	Has.				
Beni	14	671.433	3	183.448	141	192.163	9	158.505	0	0	14	40.399
LPZ	7	344.857	1	67.870	3	21.408	8	110.926	22	12.570	7	134.517
Pando	19	1.568.150	3	284.134	0	0	0	0	0	0	26	363.724
SCZ	39	2.702.135	5	496.340	193	438.299	14	348.126	115	86.008	113	587.260
Tarija	2	58.388	0	0	0	0	0	0	5	157	5	11.559
Chuq.	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2	3.429
Cbba	0	0	0	0	26	197.508	3	117.236	0	0	4	13.082
Potosí	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
<b>Total</b>	<b>81</b>	<b>5.344.963</b>	<b>12</b>	<b>1.031.792</b>	<b>363</b>	<b>849.378</b>	<b>34</b>	<b>734.793</b>	<b>142</b>	<b>98.735</b>	<b>171</b>	<b>1.153.970</b>

**Fuente:** Comisión de tierra-territorio, recursos naturales renovables y medio ambiente de la asamblea constituyente, marzo 2007.

De acuerdo a la información contenida en el cuadro, las concesiones forestales maderables operan en 5.3 millones de hectáreas, las no maderables en un millón de hectáreas. Respecto a las TCOs se destacan dos elementos: por una parte, la sobreposición con concesiones forestales afectando 849 mil hectáreas que paulatinamente se va resolviendo en el proceso de saneamiento; por otra parte, la superficie de TCO que se encuentra aprovechada comercialmente bajo plan de manejo aprobado por la Superintendencia Forestal alcanza a 734 mil hectáreas. A su vez, la superficie concesionada a favor de ASL y que se encuentra con planes de manejo aprobados es de 98 mil hectáreas, pese a que operan en más de 1.5 millones de hectáreas y, la que se encuentra bajo aprovechamiento comercial en propiedades privadas, es de un millón 153 mil hectáreas.

Con relación a las exportaciones generadas por el rubro forestal, comprendiendo tanto los recursos forestales primarios (maderables), como aquellos que corresponden al aprovechamiento forestal

secundario (específicamente castaña), abarcando los periodos de los años 2004, 2005 y 2006, tenemos el siguiente detalle:

### Cuadro N° 41

#### Volumen y valor de las exportaciones de castaña y maderas 2004-2006

Año	Castaña (t)	Castaña (miles de \$us FOB)	Maderas (m <sup>3</sup> )	Maderas (miles de \$us FOB)	
2004	15.194	55.446	54.827	32.535	P
2005	14,552	66,357	68,595	39,775	P
2006	17,306	65,419	101,560	58,205	P

P:: Preliminar

Fuente: Viceministerio de Biodiversidad, Recursos Forestales y Medio Ambiente.

Elaboración en base a:

Banco Central de Bolivia - Asesoría de Política Económica - Área del sector externo  
BCB. Información estadística, Exportaciones y Registro histórico, link en viernes 30 de junio de 2006 <http://www.bcb.gov.bo/pdf/files/Junio2006/Externo/13.xls>

BCB. Información estadística, Exportaciones y Último registro, link en diciembre de 2006 <http://www.bcb.gov.bo/pdf/files/Diciembre2006/Externo/13.xls>

FOB: Lugar predeterminado

“Free on Board” (Libre a bordo): el exportador coloca el producto en el medio de transporte (aéreo, marítimo, ferroviario). El exportador asume los costos y riesgos hasta esta etapa.

Las exportaciones forestales tienen en la castaña su principal producto. El año 2004 las exportaciones de este producto ascendían a 15.1 toneladas por un monto de 55.4 millones de dólares, el 2005 disminuye la producción exportada a 14.5 t., sin embargo, se incrementa el dinero obtenido a 66.3 millones de dólares, subiendo el 2006 a 17.5 t. exportadas, aunque por un valor monetario menor que el año anterior, que representó 65.4 millones de dólares.

La castaña existe en los bosques del norte amazónico; de su aprovechamiento depende el 60% de la población de esa región. A nivel internacional Bolivia produce el 70% de la castaña, seguido de Brasil que aporta con el 20% y Perú con el 10%. Sin embargo, el sistema de barracas permite a sus propietarios ejercer el monopolio comercial y someter a la fuerza laboral de zafreros indígenas y

campesinos, a un régimen de explotación económica que opera a través de contratos de “habilito” que, en buena medida, reproduce los rasgos de los viejos contratos de enganche.

Una bolsa de castaña de 66 kg. o “barrica”, da como resultado una caja de castaña de primera calidad de 20 kg. para exportación. Cuando la exportación se produce a través del barraquero, los zafreiros obtienen tres veces menos de su precio real por cada barrica, que a través de un par de cooperativas locales que poseen, para romper esa intermediación. Sin embargo, el barraquero cuenta con el mecanismo del habilito para presionar por el control de esas exportaciones.

Con relación a las exportaciones de productos maderables, el comportamiento de las gestiones 2004 a 2006 nos muestra información relevante; el 2004 las exportaciones representaron 54.8 m<sup>3</sup> por un monto de 32.5 millones de dólares, incrementándose el 2005 a 68.5 m<sup>3</sup> y un ingreso obtenido de 39.7 millones de dólares, subiendo significativamente el 2006 a 101.5 m<sup>3</sup> exportados, por un valor total de 58.2 millones de dólares.

Las exportaciones de castaña y productos maderables, junto a las de soya, representan los rubros que se encuentran a la vanguardia de las exportaciones no tradicionales, con un impacto global del 18% del PIB. De todos modos, las recaudaciones aportadas por concepto de pago de patentes y otros conceptos inherentes, no parece ser muy significativa.

**Cuadro N° 42**  
**Recaudaciones efectivas del Régimen Forestal por la Superintendencia Forestal a precios corrientes (Bs.) 1997-2006**

tem \ Año	2004	2005	2006
Patente Superficie (Bs.)	1,846,259	8,673,716	15184510.9
Patente Volumen (Bs.)	8,322,672	6,822,679	7945261.37
Patente Desmote (Bs.)	17,032,327	13,774,503	17867094.67
Multas y Remates (Bs.)	2,585,939	3,342,692	3455574.16
Formulario Inscripciones (Bs.)		8,020,853	9561006.17
Tarifa de Regulación (Bs.)		5,414,514	7791223.24
Recuperación deuda (Bs.)	4,845,648		
Otros (Bs.)	13,555,877	2,379,142	2856081.09
<b>Total (Bs.)</b>	<b>48,188,722</b>	<b>48,428,098</b>	<b>64,662,758</b>

Fuente: Viceministerio de Biodiversidad, Recursos Forestales y Medio Ambiente.

Informes anuales de Superintendencia Forestal de Bolivia 1997-2006

Nota: En los informes anuales no reportan, razón de las casillas vacías

Se observa que el año 2004 las recaudaciones significaron algo más de 48 millones de bolivianos, es decir, algo así como 6 millones de dólares. En la gestión 2005 las recaudaciones se incrementaron en 240 mil bolivianos aproximadamente, en tanto que el año 2006, superaron la cifra de 64 mil bolivianos, o sea, más o menos 8 millones de dólares.

### 4.3. Tierra-Territorio

- ***“El Estado reconoce, protege y garantiza la propiedad individual y comunitaria o colectiva de la tierra, sujetas al cumplimiento de la función social y de la función económica social según corresponda” (artículo 393).***
- ***“La propiedad individual comprende la pequeña propiedad y la propiedad empresarial “(artículo 394-I).***
- ***“La propiedad comunitaria comprende el territorio indígena originario campesino, entendido como el derecho***

**colectivo sobre la tierra y el usufructo exclusivo de los recursos naturales renovables en las condiciones definidas por la Ley, además de la consulta y participación para la explotación de los recursos naturales no renovables existentes en sus jurisdicciones territoriales” (artículos 394 –III y 402).**

- **“Las tierras fiscales serán distribuidas a indígenas, originarios campesinos, comunidades interculturales originarios, afrobolivianos y comunidades campesinas que no las posean o la posean insuficientemente” (artículo 395).**
- **El Estado regulará el mercado de tierras, evitando la acumulación en superficies mayores a las definidas por Ley y su división en superficies menores a la pequeña propiedad. Los extranjeros y extranjeras bajo ningún título podrán adquirir tierras del Estado (artículo 396).**
- **El trabajo es la fuente fundamental para adquirir y conservar la propiedad agraria. Los propietarios deben cumplir con la función social o la función económica social para salvaguardar su derecho (artículo 397).**
- **“Se prohíbe el latifundio, entendido como los predios que exceden la superficie máxima; esta superficie será definida en el referéndum dirimitorio entre 5.000 y 10.000 hectárea; no cumplimiento de la función económico-social o que reproducen sistemas servidumbres, semi-esclavistas o esclavistas de trabajo humano (artículo 398).**
- **Se prohíbe la división de las propiedades en superficie menores a la pequeña propiedad. El Estado preverá mecanismos para evitar su fraccionamiento (artículo 399)**
- **“El incumplimiento de la función económico-social o la condición de latifundio da lugar a la reversión de la tierra. La expropiación de la tierra procede por causa de necesidad y utilidad pública “(artículo 400).**
- **El Estado debe fomentar planes de asentamientos huma-**

***nos para una racional distribución de la población y un mejor aprovechamiento de la tierra y los recursos naturales. Además debe promover políticas dirigidas a eliminar todas las formas de discriminación contra las mujeres en el acceso, tenencia y herencia de la tierra (artículo 401).***

- ***“La administración, planificación, control, distribución, redistribución, reagrupamiento y toda acción inherente a la reforma agraria es de competencia del Servicio Boliviano de Reforma Agraria presidido por el Presidente de Estado (artículo 403).***

Con relación a las normas referidas a tierra y territorio se parte de la caracterización de la actual estructura agraria en la que se reafirma la polarización entre latifundio en el oriente y minifundio en el occidente, los bajos niveles de producción-productividad y de desarrollo rural, la concentración de los medios de producción, los elevados índices de pobreza en el campo, las desequilibradas relaciones de intercambio en el mercado; y los elevados niveles de migraciones campo-ciudad.

Según Danilo Paz se distinguen tres actores en la estructura agraria del país; campesinos, indígenas y empresarios. Estima la presencia de 550 mil unidades campesinas, de las que 450 mil estarían asentadas en la región andina y subandina y 100 mil en el oriente, en las áreas de colonización. Los pueblos indígenas de tierras bajas se encuentran articulados en comunidades, considera también que existen por lo menos unas 50 mil unidades familiares. Los empresarios, por su parte, comprenderían un total de 50 mil empresas (2008: 62), no existiendo una clara distinción entre sectores efectivamente productivos y aquellos que simplemente negocian con la especulación de tierras. Las relaciones sociales entre estos actores son desequilibradas, sobre todo por la inequitativa estructura de tenencia de tierras.

La nueva Constitución proyecta una estructura agraria en la que el Estado tiene a su cargo la planificación, administración, distribución, control y otras acciones referidas al proceso de reforma agraria. En los últimos años el debate acerca de la problemática agraria había sido restringido, a partir de las orientaciones de los organismos multilaterales, a la cuestión relativa al uso y acceso a la tierra. La polémica se restringió al Estado y mercado como los factores encargados de la distribución de la tierra y los responsables de velar por su uso eficiente. De ahí que se concibieron políticas de tierras a través de formulas mercantiles tales como los bancos de tierras, los fondos de tierras y otros mecanismos de “reforma agraria nuevo estilo”.

Nuestro país optó por una formula heterogénea que contempló la dotación y adjudicación como procedimientos de acceso a la tierra, equilibrando el rol del Estado y del mercado en la distribución de los predios agrarios de acuerdo a los contenidos establecidos en la Ley INRA. En los últimos años se le ha asignado mayor peso al Estado, a partir de las modificaciones introducidas a la legislación agraria en la denominada Ley de Reconducción de la Reforma Agraria. En el proyecto de Constitución se consolida esta tendencia y se la complementa con la recuperación del concepto integral de reforma agraria que consiste no sólo en la distribución y redistribución de tierras, sino también en la canalización de servicios financieros, infraestructura, acceso al mercado, incentivos, etc.

El modelo neoliberal había minimizado el rol del sector público con relación a las políticas agropecuarias. Como parte de estas medidas, en el ámbito institucional, se liquidó el Banco Agrícola de Bolivia BAB, se descentraliza el Instituto de Tecnología Agropecuaria IBTA, se desarticula al Ministerio de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural MAGDRU del Servicio Nacional de

Reforma Agraria SNRA y del Centro de Desarrollo Forestal, que luego desaparece y es substituido por la Superintendencia Forestal (Paz, op. cit.: 63).

Entre 1980 y 1998 el sector agropecuario aportó en promedio el 14% del PIB, incrementando sus exportaciones de 628 millones de dólares a 2.254 el año 2004 (Zeballos en Paz, op. cit.: 68), sin embargo, sólo recibió el 7% de las inversiones públicas con un promedio de 40 millones de dólares por año (Ibid: 64). Los mayores esfuerzos públicos se concentraron en el fomento a la producción de soya negociando precios preferenciales en el mercado andino a través de la Corporación Andina de Fomento CAF, subsidiando el diesel con montos que promedialmente oscilan entre 120 y 150 millones de dólares anuales, además de haber financiado el desmonte de 400 mil hectáreas en el área integrada del departamento de Santa Cruz, mediante el Proyecto “Tierras bajas del este”.

Otros indicadores que dan cuenta del rezago agropecuario del país tienen que ver con la demanda alimentaria nacional que no puede ser cubierta con la producción interna, por lo que aún no alcanzamos seguridad alimentaria, tal como vimos en el capítulo tercero, siguiendo las investigaciones de Mikkelsen (2004). Los niveles de producción son también bajos; sólo el 13% de la tierra con vocación agrícola está actualmente cultivada (Romero, 2005). Así mismo, se carece de suficiente tecnología; hasta el año 2003 sólo se poseía 1.8 tractores agrícolas por cada mil hectáreas, frente a promedios superiores de otros países; Perú con 3.1, Ecuador con 4.9, Colombia con 5.5, Argentina y Brasil con más de 10 unidades por cada mil hectáreas (Paz, op. cit.: 67).

La información anterior reafirma plenamente la necesidad de recuperar una concepción integral de la problemática agraria. Por otra parte, bajo esta concepción se articulan también dimensiones

sociales y culturales, referidas a la conservación del equilibrio ecológico, al reconocimiento de la territorialidad indígena y otros que se desarrollan más adelante. Asimismo, articula el desarrollo sostenible al desarrollo rural, en la medida que define el uso de la tierra de acuerdo a su vocación natural, es decir, que el aprovechamiento debe hacerse en correspondencia a su aptitud natural, que puede ser agrícola, pecuaria, forestal, de conservación, ecoturismo y otros usos. Eso significa que las políticas agrarias deben complementarse con las del ordenamiento territorial para proyectar el desarrollo rural en el marco del desarrollo sostenible.

**Cuadro N° 43**  
**Categorías de uso del suelo y superficies**

Categoría	Superficie por uso (en hectáreas)
Agricultura extensiva e intensiva	8.59.490
Agropecuaria extensiva e intensiva y de uso limitado	11.794.452
Área de estudio (región andina)	5.148.011
Área protegida	2.655.820
Agrosilvopastoril y de uso limitado	6.836.523
Cuerpo de agua	1.333.692
Forestal y forestal de uso limitado	32.142.821
Ganadero extensivo e intensivo y de uso limitado	28.158.431
Protección de uso restringido	4.391.906
Reserva de inmovilización	10.330.923
Salar	1.511.102
Silvopastoril	4.446.818
Urbano	248.111
<b>Superficie total</b>	<b>109.858.100</b>

Fuente: Ministerio de Desarrollo Rural, Agropecuario y Medio Ambiente, 2007: 7.

De acuerdo a la información del cuadro; de 109.8 millones de hectáreas que representa la superficie del país, 32.1 millones son áreas forestales, incluyendo las de uso limitado, 28.1 millones son tierras con aptitud pecuaria (extensiva, intensiva y de uso limitado), 11.7 son aptas para agropecuaria (extensiva, intensiva y limitada), 10.3 constituyen reservas de inmovilización, 8.5 para agricultura (in-

tensiva y extensiva), 6.8 tienen vocación agrosilvopastoril, incluyendo las áreas de uso limitado, 5.1 son áreas aún carentes de estudio, 4.4 son suelos silvopastoriles, 4.3 son zonas de protección de uso restringido, 2.6 son áreas protegidas, 1.5 de superficie de salar, 1.3 de cuerpos de agua y 248 mil hectáreas de manchas urbanas.

Entre las disposiciones constitucionales proyectadas se incorpora también el componente cultural a la cuestión agraria, al reconocer la territorialidad indígena como fundamento para efectivizar integralmente los derechos colectivos de los pueblos indígenas y naciones originarias. Recordemos que el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo OIT, ha reconocido la categoría de territorios indígenas como equivalente a sus áreas de hábitat actual y ancestral.

Los territorios indígenas son los espacios en que estas colectividades desarrollan su modo de ser diferentes. Las notas fundamentales que forman parte del territorio y que han sido incorporadas a la plataforma indígena, según Pedro García (1995: 25 – 26), son su integridad, el pueblo indígena como titular del derecho, la dimensión histórica y el control autónomo de la tierra y el acceso a los recursos naturales.

La integridad supone consolidar jurídicamente las formas de uso, posesión, manejo, acceso y administración que definen la relación socioeconómica del pueblo con su hábitat. El reconocimiento de la nación o pueblo indígena originario como sujeto del derecho hace que el territorio sea “transgeneracional”, por tanto, indisponible (inalienable e inembargable), indivisible, porque no pertenece a ninguna de las unidades funcionales del pueblo (familias, grupos, comunidades), consiguientemente, colectivo, es decir, que corresponde a toda la nación o pueblo indígena, sin afectar los derechos individuales de sus integrantes, por tanto, es un derecho que debe tener permanencia y estabilidad en el tiempo (imprescriptible).

La dimensión histórica de la territorialidad indígena tiene que ver con su carácter tradicional, que supone una relación ancestral de la respectiva nación o pueblo indígena con su hábitat. El territorio indígena implica, finalmente, el control autónomo de la tierra y el acceso a los recursos naturales. La autonomía se refiere al uso y administración de acuerdo a sus propios referentes culturales. Se trata de un control social, espiritual y cultural que garantice, entre otros aspectos, la protección de la biodiversidad y de sus conocimientos intelectuales (Ibid: 25). El control económico conlleva la distribución interna de los espacios y la distribución de recursos, se complementa con el ejercicio de jurisdicción territorial, que permite la regulación interna de la tenencia y uso de la tierra y del acceso a los recursos naturales, en el marco de lo dispuesto por la legislación estatal.

La legislación agraria boliviana, en la reforma constitucional de 1994 y en la Ley INRA, incorporó la categoría de Tierras Comunitarias de Origen TCO, como propiedad colectiva, indivisible, inalienable, inembargable e imprescriptible. Es decir, le asignó condición comunitaria y estableció salvaguardas frente a las dinámicas del mercado de tierras.

Las TCOs en el proyecto de Constitución adquieren la calidad de territorio indígena originario campesino, se trata de una nueva nomenclatura para designar a la propiedad colectiva respondiendo a la visión cultural de los pueblos indígenas. La innovación consiste en haber incorporado la categoría campesino en el concepto de territorio indígena originario, lo que supone el reconocimiento de propiedades colectivas a favor de comunidades campesinas que opten por la titulación colectiva y que demuestren la preservación de estructuras e instituciones comunitarias. Es el caso de varios sindicatos campesinos que han demandado tierras comunitarias de origen renunciando a sus títulos individuales como por ejemplo “Ayopaya” en el departamento de Cochabamba.

Por otra parte es importante destacar que la definición de territorio indígena originario campesino comprende áreas de producción, áreas de aprovechamiento y de conservación de los recursos naturales y espacios de reproducción social, espiritual y cultural al tenor de lo establecido en el artículo 402-II, de tal manera que no amenaza propiedades privadas legalmente constituidas y que se encuentran cumpliendo una función económica social.

Uno de los temas que ha provocado polémica, a propósito de la territorialidad indígena se refiere a sus alcances con relación a los recursos naturales. En sentido estricto el concepto de territorio indígena se extiende a los recursos naturales, sin embargo, en el Proyecto de Constitución asignamos a esta categoría los siguientes alcances: propiedad colectiva e indivisible sobre la tierra, uso y aprovechamiento exclusivo de los recursos naturales renovables existentes en sus territorios y consulta y participación sobre los recursos naturales no renovables existentes en sus espacios territoriales.

El aprovechamiento exclusivo de los recursos naturales renovables merece una consideración especial; constituye la base económica que asegure adecuadas condiciones de vida colectiva para las comunidades indígenas. No se trata de una novación, sino más bien de la consagración constitucional de una conquista inserta en la legislación forestal y agraria vigente. En efecto, la Ley 1700 que regula la materia forestal, define la integridad jurídica entre el suelo y el bosque, reconociendo a los titulares de la tierra el uso y aprovechamiento sostenible de los recursos forestales, tanto con fines domésticos como comerciales.

La disposición constitucional proyectada reconoce este derecho a favor de los indígenas, sin embargo, tampoco les otorga discrecionalidad para su ejercicio, puesto que si el aprovechamiento tiene fines comerciales, estará sujeto a las condiciones establecidas por el Estado en una Ley especial.

Por otra parte, el fundamento para adquirir y conservar derechos sobre la tierra, de acuerdo a la reforma agraria del 53, consistía en el trabajo ligado a los predios rurales. En la actualidad este principio se asimila al cumplimiento de la función económica social como condición para el ejercicio del derecho propietario empresarial sobre la tierra. Instituto jurídico que articula el derecho agrario a los derechos humanos de segunda generación (derechos económicos y sociales). Esta noción ha sido recogida por la legislación agraria boliviana y consagrada en el ordenamiento constitucional en el proyecto de nueva Constitución Política del Estado, para mantener afinidad con el carácter progresista de la materia.

Fortalece los mecanismos redistributivos de tierras para afectar el latifundio y los predios que incurren en causal de reversión por no cumplimiento de la función económico social. Dada la estructura inequitativa de tenencia de tierras, se justifica plenamente afectar a aquellos predios que han sido destinados a la obtención de renta fundiaria a través de actividades ajenas a la agropecuaria, distorsionando el desarrollo rural, profundizando la pobreza, incrementando la migración campo-ciudad, agudizando los bajos niveles de producción y productividad, incrementando la insatisfacción de la demanda alimentaria y otros.

Los mecanismos de redistribución de tierras contemplados en el Proyecto de Constitución, se concretan en los siguientes componentes: incumplimiento de la función económica social asociada a la reversión sin indemnización, prohibición y caracterización del latifundio, dotación exclusiva de tierras fiscales a favor de indígenas originarios campesinos y afrobolivianos. No se trata de figuras jurídicas nuevas; la reversión se encuentra prevista en la legislación agraria, la prohibición de latifundio está definida en la actual Constitución y simplemente caracterizada en el proyecto de la nueva Constitución y la dotación exclusiva de tierras en la Ley de reconducción comunitaria de la reforma agraria.

Adicionalmente se prevén otras medidas para evitar la acumulación de tierras en pocas manos o su excesiva fragmentación, destacan la regulación del mercado de tierras y la prohibición de dividir predios en superficies menores a la pequeña propiedad. En definitiva se trata de medidas dirigidas a restringir el latifundio y minifundio, respectivamente.

Ratifica el Servicio Nacional de Reforma Agraria como entidad pública a cargo de las políticas agrarias, sólo que dada la concepción de Estado Plurinacional modifica su nomenclatura por la de Servicio Boliviano de Reforma Agraria. Esta institución constituyó otro de los pilares fundamentales de la reforma agraria del 53, dado el interés nacional sobre las políticas de tierras, su relevancia estratégica y la necesidad de su administración a través de políticas integrales de Estado, instituyó como responsabilidad del Presidente de la República la dirección del Servicio de Reforma Agraria.

## **5. Proyecto de Estatuto autonómico de Santa Cruz vs. Constitución Política del Estado**

Recordemos que el planteamiento central del presente trabajo es que la tierra es una importante fuente de poder económico, político y cultural, como tal, determina un conjunto de relaciones sociales de dominación o de colaboración, dependiendo sobre todo, del carácter de la estructura de tenencia de tierras. Las disposiciones proyectadas para la nueva Constitución Política del Estado, en lo fundamental, recogen los principios y contenidos de la revolución agraria, dirigidas a promover una profunda transformación de la estructura agraria, especialmente a partir de la incorporación de mecanismos redistributivos de tierras y de la liquidación del latifundio y del sistema de trabajo servidumbral.

Estas disposiciones son resistidas, sin embargo, por sectores corporativos del agro-poder del oriente, que pretenden reproducir y preservar la actual estructura concentrada de tenencia de tierras, tal como se reflejaba en el informe de minoría de la Comisión de Recursos Naturales Renovables, Tierra/Territorio y Medio Ambiente de la Asamblea Constituyente, defendido por su representación política. En su nueva estrategia de contraposición a las medidas de transformación de la estructura agraria insertan sus intereses corporativos en la propuesta de Estatuto autonómico para el departamento de Santa Cruz, propugnado por el Comité Cívico y la Prefectura de esa región. Veámos a continuación una contrastación de contenidos constitucionales relativos a tierra y territorio de la nueva Constitución y su antítesis en el proyecto de estatuto autonómico del comité cívico y la Prefectura de Santa Cruz.

## Cuadro N° 44

### Comparación del Proyecto de nueva Constitución Política del Estado y la propuesta de Estatuto autonómico del Comité Cívico y la Prefectura de Santa Cruz en materia de tierra y territorio

Proyecto de nueva constitución	Propuesta de estatuto autonómico de Santa cruz
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Los recursos naturales son de propiedad y dominio directo del pueblo boliviano</li> <li>- El Estado reconoce y garantiza la propiedad individual y colectiva sobre la tierra</li>   <li>- El derecho propietario se sujeta a una función social o función económica social</li>   <li>- La propiedad puede ser individual (pequeña y empresarial) o colectiva (territorio indígena originario campesino)</li> <li>- Las tierras fiscales serán dotadas a indígenas, originarios, campesinos y afrobolivianos</li>   <li>- La pequeña propiedad es inembargable.</li> <li>- El uso de la tierra se sujeta por su vocación natural</li>   <li>- Las tierras pueden ser revertidas o expropiadas</li> <li>- El Estado regula el mercado de tierras</li> <li>- Se caracteriza el latifundio y se define una superficie máxima</li>   <li>- Las tierras son de potestad del Servicio Boliviano de Reforma Agraria</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Los recursos naturales renovables están a cargo del gobierno departamental</li> <li>- Reconoce y protege la propiedad privada individual o colectiva en el departamento autónomo de Santa Cruz</li> <li>- El derecho propietario se sujeta a una función social o función económica social, pero deriva sus tamaños, características y parámetros a una ley departamental</li> <li>- La propiedad puede ser individual o colectiva, está última sólo referida a TCOs de pueblos indígenas oriundos de Santa Cruz.</li> <li>- Las tierras fiscales que sean declaradas disponibles serán dotadas, adjudicadas, concesionadas por el gobierno departamental.</li> <li>- No existe ninguna previsión.</li> <li>- El uso de la tierra se sujeta por su vocación natural definido por ley departamental de ordenamiento territorial.</li> <li>- No contempla ningún mecanismo</li>   <li>- No existe ninguna previsión</li> <li>- Prohíbe el latifundio y lo caracteriza como grandes extensiones de tierras improductivas que no cumplen la función social ni económica-social.</li> <li>- Las tierras son de potestad del gobierno del Departamento autónomo</li> </ul>

Fuente: Proyecto de la nueva Constitución Política y Propuesta de estatuto autonómico de Santa Cruz

En cuanto al proyecto de nueva Constitución y la propuesta de estatuto autonómico de Santa Cruz, las diferencias son aún mayores que las que existían entre los informes de mayoría y minoría de la Comisión respectiva de la Asamblea Constituyente. Estos disensos

se refieren a la entidad estatal encargada de la distribución, redistribución y control del uso de la tierra, otorgando al gobernador del departamento amplias potestades, al extremo de reconocerle la facultad de emitir títulos ejecutoriales definitivos e irrevisables; la interpretación del cumplimiento de la función social de las TCO asociada a la “productividad con identidad” (artículo 99 propuesta de estatuto), la inclusión de las TCO en los alcances de la figura de latifundio “... entendido como grandes extensiones de tierras improductivas... por no cumplir ninguna función social ni económico-social” (artículo 104 propuesta de estatuto) .

Otras diferencias se refieren a los beneficiarios de las tierras fiscales, que en el proyecto de Constitución sólo podrán ser indígenas originarios campesinos y afrobolivianos, en tanto que la propuesta de Estatuto incluye personas particulares, empresas nacionales, así como a empresas nacionales y extranjeras, sin la prohibición de la doble titulación.

Con relación a la función social y económica social, el proyecto de Constitución eleva estas categorías a su ordenamiento, recogiendo de la legislación agraria vigente. Mientras que el Estatuto se abstrae de lo actualmente existente para derivarlo a una Ley departamental. Sobre los mecanismos distributivos y redistributivos de tierras, el Estatuto restringe a la existencia de tierras fiscales declaradas disponibles por el gobierno departamental y los sujeta a la acreditación de vocación agropecuaria por parte de los posibles beneficiarios.

Considerando que no establece ningún mecanismo de reversión de predios, las únicas tierras fiscales existentes son aquellas identificadas sin titulación en el proceso de saneamiento, de las cuales un 80% tienen vocación forestal, reduciendo la redistribución de tierras sólo a unas 700 mil hectáreas de aptitud agrícola

existentes en Santa Cruz, Beni, Pando y el Norte de La Paz, a condición de que sean declaradas “disponibles”.

La propuesta de Estatuto tampoco contempla mecanismos de regulación del mercado de tierras, ni otras disposiciones dirigidas a evitar el acaparamiento. Reduce la concepción de desarrollo rural esencialmente a la canalización de créditos y financiamiento.

A modo de conclusión podemos decir que las mayores controversias en el debate constituyente y autonómico giran alrededor de la cuestión agraria, dados los intereses estratégicos en disputa, por ser la tierra y el territorio el fundamento del poder económico, político y cultural, especialmente en las tierras bajas del país.

## CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

### Conclusiones.

En torno a la tierra se articulan un conjunto de relaciones económicas, políticas y culturales, que forman parte de la estructura agraria y que se concretan en un sistema de propiedad, producción y trabajo, en condiciones de explotación o colaboración, dependiendo, sobre todo, del carácter de la estructura de la tenencia de tierras. De ahí que la tierra es una fuente de poder económico, político y cultural.

En el antiguo régimen el Señorío abarcaba la propiedad eminente sobre la tierra y la jurisdicción para mandar sobre las personas, imponiéndoles cargas económicas, servicios, monopolios, normas y sanciones. El Señorío era pleno porque implicaba el poder sobre la tierra y sobre las personas. Sin embargo, la dinámica de mercado de tierras que el mismo régimen había promovido, fue minando paulatinamente este sistema.

Las transformaciones de la estructura agraria en la Edad Moderna no fueron uniformes. La vía inglesa de transformación de propiedad privilegió la individualización de la tierra, liquidando los campos colectivos. En Francia, por el contrario, el nuevo sistema de propiedad preservó a las comunidades porque le permitían coadyuvar al proceso de centralización del poder estatal, minando el correspondiente a los Señoríos.

Las transformaciones en el sistema de producción operaron a través de la ampliación de la frontera agrícola, la sustitución de cultivos por otros de mayor rendimiento, la mecanización agrícola, la especialización regional en zonas de agricultura y ganadería y la transformación del sistema de trabajo, constituyendo un proletariado agrícola asalariado.

En nuestro país, durante la época de la pre-colonia, la sociedad kolla se cohesionó a través del ayllu que articulaba a sus miembros por vínculos de consanguinidad y religiosidad. El imperio incaico se basó en el ayllu como base de su organización económica-social, aunque articulado por factores predominantemente políticos. La sociedad incaica estaba esencialmente vinculada a la tierra. El territorio se dividía en tierras del sol, del inca y de las comunidades. Era una sociedad tributaria; las cargas impositivas adquirían el carácter de aporte en trabajo y en especie.

En las tierras bajas, existió una gran cantidad de pueblos en condición nómada, sobreviviendo junto a los ríos y en medio de los bosques. Eran pueblos recolectores, cazadores y pescadores, aunque algunos se encontraban en proceso de sedentarización.

Destacan por su fortaleza los mojeños, chiquitanos y guaraníes. Los mojeños habían construido lomas, terraplenes y camellones para control hidráulico. Los chiquitanos cultivaron maíz, yuca, maní, calabaza y tabaco. Los guaraníes o chiriguanos se caracterizaron por su gran organización militar.

La colonización coincidió con la afirmación del feudalismo como producto de la guerra de reconquista, además se caracterizó por la alianza estratégica entre la Corona y el Clero. El feudalismo proyectado a las colonias se reflejaría después en la constitución de mini republiquetas y localismos compartimentalizados, excluyendo a los

pueblos indígenas de la organización estatal. El sistema feudal traducido en el repartimiento de tierras y la encomienda de indígenas, constituyó un sistema de explotación económica y control político, frenando la evolución de su cultura.

Con relación al sistema de producción, los españoles agregaron, en yuxtaposición, distintos modos de producción (feudal, esclavista y capitalista) con una dinámica compartimentalizada entre los mismos, configurando una estructura económica heterogénea. La fundación de la República no transformó esta estructura económica-social; en el ámbito agrario, se prolongó el sistema feudal bajo un nuevo marco jurídico-político. Bolívar intentó revertir esta situación pretendiendo convertir a los indígenas en pequeños propietarios y eliminar el régimen servidumbral. La reacción latifundista se encargó de revertir estas medidas.

En 1842, Ballivián implementó la enfiteusis, declarando a los indígenas como enfiteutas que debían pagar al señor por el usufructo de la tierra, profundizando la estructura latifundista de la propiedad agraria. Melgarejo en 1866, aplicó la subasta de tierras, sólo un 30% de los comunarios lograron pagar para retener sus tierras. En 1874, los conservadores dictan la ley de ex vinculación de tierras, como una medida tendiente a liquidar las tierras de comunidad para fortalecer la hacienda.

Las Revisitas de Tierras, que cobraron fuerza a partir de 1880, pretendían individualizar y parcelar las tierras de comunidad y grabar las obligaciones impositivas emergentes del impuesto a la propiedad territorial. Los liberales, reafirmaron las medidas conservadoras, las Revisitas y el Catastro daban continuidad a las iniciativas dirigidas a subsumir las comunidades en la hacienda. En materia de tierras fiscales, otorgan enormes territorios en adjudicación y concesión, especialmente en el Territorio de Colonias, a favor de inmigrantes

extranjeros que se beneficiaron con la explotación del caucho. A este rubro se desplazan también algunas personas del oriente como Antonio Vaca Díez y Nicolás Suárez, quienes utilizaron la explotación de la goma como fuente de acumulación de poder en la región.

A principios del siglo XX, la política librecambista con Perú, Chile y Argentina, aisló económicamente a Santa Cruz, impidiéndole acceder al mercado de la región andina del país, lo que fue enfrentado articulando su economía a la explotación del caucho. A su vez, varias Casas comerciales organizadas especialmente por inmigrantes alemanes, fueron instaladas en Santa Cruz. Con el declive de la producción cauchera, una parte de los excedentes acumulados fueron utilizados en la explotación de haciendas agrícolas y ganaderas.

Después de la guerra del chaco, se desarrollan movilizaciones indígenas, dirigidas a afectar la estructura agraria, particularmente la estructura de tenencia de tierras. En la década de los 40s, las movilizaciones indígenas se concretan en cercos y tomas de haciendas. Estas circunstancias, sumadas a la insurrección popular del 9 de abril de 1952, contextualizaron la reforma agraria de 1953. Fue un proceso de transformación profunda de la estructura agraria porque se desarrolló a partir de la movilización indígena. Aplicó un sistema mixto, inspirado en el modelo farmer en la región andina y subandina, intentando convertir a las familias campesinas en unidades económicas capitalistas y, a las haciendas tradicionales del oriente en empresasa capitalistas, bajo la inspiración del modelo junker.

La distribución de tierras, entre 1953 y 1992, es decir, desde la puesta en ejecución de la reforma agraria hasta la intervención de sus entidades operadoras, derivó en una estructura polarizada entre latifundio y minifundio. Los datos demuestran que más del 68% de la superficie distribuida benefició a medianos y grandes propietarios, especialmente en las tierras bajas del país, además, sólo tres

gobiernos, Barrientos (1966-1969), Banzer (1971-1978) y Paz Zamora (1989-1993), repartieron el 60% del total distribuido.

La reforma agraria canalizó también cuantiosos créditos, infraestructura, tecnología, implementó complejos agro-industriales, aplicó subsidios, condonó y subrogó la deuda del sector ago-empresarial cruceño que, sin la intervención estatal y la transferencia de una buena parte de la renta minera del occidente del país, no habría podido transitar a la condición de burguesía agro-industrial.

Las irregularidades que acompañaron la ejecución de la reforma agraria, sin embargo, no permitieron eliminar los resabios feudales, por el contrario, fomentaron el acaparamiento de tierras, sobre todo a través del mecanismo de las dobles dotaciones, que representaron una superficie equivalente a 14.3 millones de hectáreas. Actualmente una gran cantidad de tierras se destinan al tráfico y la especulación.

Tal vez esto explica que, si bien la soya aporta al PIB con cerca de un 14% y ocupa el primer lugar de las exportaciones no tradicionales, se encuentra controlada cerca de un 60% por productores extranjeros, especialmente brasileños, menonitas y japoneses, muchos de los cuales acceden a la tierra mediante contratos de arrendamiento suscritos con propietarios particulares, en predios ubicados en el área integrada del departamento de Santa Cruz.

Pese a las facilidades otorgadas al sector agro-empresarial, la demanda alimentaria interna es abastecida por la producción indígena-campesina la que, sin embargo, tampoco llega a cubrir la totalidad de las necesidades alimentarias de la población, por lo que el país tiene dependencia alimentaria, sobre todo, con relación al subsector del trigo.

En la década de los 90s, después de la Intervención de la institucionalidad agraria, un nuevo proceso agrario se inaugura en el país. Tiene como contexto las políticas de liberalización de la tierra y la agricultura, impulsada por los organismos multilaterales, concretadas en la reforma agraria asistida por el mercado y la libre comercialización de productos agrícolas. Otro antecedente, que forma parte de la memoria histórica, son los anteproyectos de ley agraria fundamental y de ley de los pueblos indígenas del oriente, chaco y amazonia, como hitos del movimiento campesino y de los pueblos indígenas, para reivindicar la recuperación de su territorialidad.

La Ley INRA, aprobada el 18 de octubre de 1996, se caracterizaba por su contenido heterodoxo, pretendiendo combinar políticas de Estado y de mercado para la distribución y administración de la tierra. Estableció como pilares fundamentales el compromiso de titulación de tierras comunitarias de origen TCO a favor de pueblos indígenas y originarios, y la clarificación de derechos sobre la propiedad agraria, proceso que debería cumplirse en un plazo de diez años, abarcando una superficie de 107 millones de hectárea.

En noviembre de 2006, en el marco de la revolución democrática y cultural, impulsada por el gobierno presidido por Evo Morales, se aprueba la Ley de Reconducción Comunitaria de la Reforma Agraria, caracterizada por fortalecer el rol estatal en el proceso de distribución de tierras, ampliar los mecanismos redistributivos y de control social y agilizar el saneamiento a través de procedimientos más expeditos.

Como resultado de su aplicación, los principales beneficiados fueron los pueblos indígenas, que alcanzaron a titular más de 11 millones de hectáreas; 5.7 con la aplicación de la Ley INRA en diez años y 5.3 con la implementación de la Ley de Reconducción Comunitaria en menos de tres años. El proceso se completó en más de

un 30% de la superficie total, restando aún el 53%, en un contexto de permanente resistencia del agropoder cruceño por intentar frenar las medidas de transformación agraria.

Instalada la Asamblea Constituyente en agosto de 2006, como escenario de concertación política y democrática que permita proyectar un nuevo mapa normativo e institucional para superar las fracturas estatales, el debate sobre tierra y territorio adquirió características complejas, dados los intereses en disputa.

La Comisión de Recursos Naturales Renovables, Tierra-Territorio y Medio Ambiente, fue el escenario de un debate polarizado entre dos corrientes antagónicas; la que propugnaba la continuidad y profundización de las transformaciones agrarias y la que intentaba revertir este proceso. El informe de mayoría, aprobado por la plenaria, proyecta disposiciones de transformación, entre las que sobresalen la propiedad del pueblo boliviano sobre la tierra y los recursos naturales, garantizando derechos adquiridos sobre la propiedad agraria. Destaca también el rol estatal en la administración de la tierra y los recursos naturales, asignándoles valor estratégico y condicionando su aprovechamiento al interés general, las necesidades colectivas y la efectivización de los derechos humanos.

En lo relativo a tierra y territorio se reconoce la propiedad individual (pequeña propiedad y empresa agropecuaria) y la propiedad comunitaria (territorio indígena originario campesino). Estos últimos tienen carácter colectivo, indivisible, inalienable, inembargable, e imprescriptible, comprendiendo las áreas de producción y conservación, es decir, la base de reproducción material y espiritual de las comunidades, pueblos y naciones indígenas.

Fortalece los mecanismos redistributivos de tierras vinculando la reversión al incumplimiento de la FES, caracterizando y prohibien-

do el latifundio y destinando las tierras fiscales a indígenas, campesinos y afrobolivianos. Reafirma como competencia del Estado, en su nivel central, la distribución y control del uso de la tierra, siendo ésta la principal discrepancia con los sectores conservadores, que pretenden transferir esta potestad, en condiciones discrecionales, a las Prefecturas departamentales.

En definitiva, la nueva estructura agraria que se proyecta, articula las variables macroeconómica, ambiental, cultural, política y administrativa, bajo la concepción de reforma agraria integral, que coadyuve a la transformación del sistema de propiedad, producción y trabajo en el ámbito rural, con la finalidad de alcanzar equidad, solidaridad, complementariedad, soberanía y seguridad alimentaria.

## **Recomendaciones**

En el actual escenario de transformaciones que vive Bolivia, el debate sobre tierra, territorio y recursos naturales, adquirirá connotaciones aún más relevantes. Esto sucederá, en el momento en que se analicen el sistema de gestión de los recursos naturales, la dimensión político-administrativa de las tierras colectivas indígenas, el aprovechamiento forestal, bajo una concepción de manejo integral de bosques y otros aspectos inherentes. Por tanto, se proyecta una agenda que, por sí sola, desglosa una serie de problemáticas que podrán orientar futuras investigaciones.

**ANEXO 1**  
**Demandas de TCOs**  
**Tierras Bajas y Tierras Altas**



## TIERRAS BAJAS

MODALID	NOMBRE	SUP.MENSURA (ha.)	Ubicación
SAN TCO	AVATIRI HUACARETA	30371,8924	Chuquisaca
SAN TCO	AVATIRI INGRE	36247,9602	Chuquisaca
SAN TCO	ITIKARAPARIRENDA	12850,99	
SAN TCO	MACHARETY	310413,8528	
SAN TCO	TENTAYAPI	17569,0915	
SAN TCO	ARAONA	77764,6647	La Paz
SAN TCO	LECOS DE APOLO	530425,8525	La Paz
SAN TCO	LECOS DE LARECAJA	173571,6656	La Paz
SAN TCO	MOSETENES	124002,0711	La Paz
SAN TCO	SAN JOSE DE UCHUPIAMONAS	218485,7327	La Paz
SAN TCO	TACANA II	342930,993	La Paz
SAN TCO	TACANA	812402,686	
SAN TCO	YURACARE	243152,3449	
SAN TCO	YUQUI	121554,7415	Cochabamba
SAN TCO	TAPIETE	65132,3538	Tarija
SAN TCO	APG - YACUIBA	75322,4773	
SAN TCO	ITIKA GUASU	235949,516	
SAN TCO	WEENHAYEK	203368,857	Tarija
SAN TCO	ESE KATATO	173120,1212	Santa Cruz
SAN TCO	AYOREO SANTA TERESITA	77545,2245	Santa Cruz
SAN TCO	AYOREO ZAPOCO	43344,4312	Santa Cruz
SAN TCO	BAJO PARAGUA	380670,2813	Santa Cruz
SAN TCO	CHARAGUA NORTE	223244,9686	Santa Cruz
SAN TCO	CHARAGUA SUR	199947,3145	Santa Cruz
SAN TCO	COMUNIDAD AYOREO GUAYE - RINCON DEL TIGRE	97742,9486	Santa Cruz
SAN TCO	COMUNIDAD AYOREO TOBITE II	26103,9089	Santa Cruz
SAN TCO	GUARAYOS	2093317,5	Santa Cruz
SAN TCO	ISOSO	2097509,91	Santa Cruz
SAN TCO	IUPAGUASU	56269,0069	
SAN TCO	KAAGUAZU	163953,5244	
SAN TCO	KAAMI	133944,9424	Santa Cruz
SAN TCO	KAIPEPENDI KAROVAICHO	63607,8547	
SAN TCO	LOMERIO	309288,9472	Santa Cruz
SAN TCO	MONTE VERDE	1120105,097	Santa Cruz
SAN TCO	PANTANAL	152180,0854	Santa Cruz
SAN TCO	TAKOVO MORA	337592,0216	Santa Cruz
SAN TCO	ALTO PARAPETI	157094,2983	Santa Cruz
SAN TCO	BAURES	447381,5636	Beni
SAN TCO	CANICHANA	61200,5465	Beni
SAN TCO	CAVINEÑO	575307,2794	Beni
SAN TCO	CAYUBABA	749665,6755	Beni
SAN TCO	CHACOBO PACAHUARA	522588,8421	Beni

SAN TCO	ITONAMA	1251764,006	Beni
SAN TCO	JOAQUINIANO	381992,5936	Beni
SAN TCO	MORE	80911,2944	Beni
SAN TCO	MOVIMA I	48155,7178	Beni
SAN TCO	MOVIMA II	181564,9426	Beni
SAN TCO	PILON LAJAS	380038,7246	Beni
SAN TCO	SIRIONO	93241,8494	Beni
SAN TCO	TACANA III	248650,4968	Beni
SAN TCO	TAKANA CAVINEÑO	288450,0544	Beni
SAN TCO	TICH	422993,4209	Beni
SAN TCO	TIM	497715,4584	Beni
SAN TCO	TIMI	109258,8738	Beni
SAN TCO	TIPNIS	1217831,283	Beni
SAN TCO	YAMINAHUA MACHINERI	54130,0408	Pando
SAN TCO	MULTIETNICO II	474532,6476	Pando
SAN TCO	Otuquis	166,5474	Santa Cruz
Total		21290949,44	

## TIERRAS ALTA

MODALID	NOMBPRE	SUP.MENSURA (ha.)	Ubicación
SAN TCO	Consejo de Caciques (SAN LUCAS)	108384,6797	Chuquisaca
SAN TCO	SAN JUAN DE ORKAS	7444,4587	Chuquisaca
SAN TCO	MARKA POJPO VALLE QUILLACAS DE POROMA	8383,1849	Chuquisaca
SAN TCO	MARKA VALLE TINQUIPAYA DE POROMA	44540,4681	Chuquisaca
SAN TCO	ANACO	404,2007	
SAN TCO	ARGATA DE GUAQUI	2551,2137	
SAN TCO	AYLLUS DE JESUS DE MACHACA	67302,6013	La Paz
SAN TCO	CHACALTAYA	6645,7086	
SAN TCO	CHOROCOSI	11769,0463	
SAN TCO	COMUNIDAD ORIGINARIA CHOROCONA	1455,0001	
SAN TCO	HUATASCAPA	138,4829	
SAN TCO	JACHA SUYO PAKAJAQUI	1191839,435	
SAN TCO	JAILLIHUAYA	6525,2929	
SAN TCO	MARKA CAMATA	47862,2539	
SAN TCO	MARKA COLOLO COPACABANA ANTAQUILLA	40313,1438	
SAN TCO	QILKA	30538,2124	
SAN TCO	SULLCAVI	9417,8924	
SAN TCO	SULLCUTA COLCHANI	18705,6323	
SAN TCO	YARU	13179,9439	
SAN TCO	PAYAMAYA	482,6081	
SAN TCO	YOROXA	859,4737	
SAN TCO	AYOPAYA	836285,8764	Cochabamba
SAN TCO	AYLLU KIRKIAWI	66571,0653	Cochabamba
SAN TCO	RAQAYPAMPA	18939,0623	Cochabamba
SAN TCO	QUEWIÑAL	5980,5485	
SAN TCO	ASOC. COMUNITARIA AYLLU SANTIAGO DE MACHACA	5015,47	
SAN TCO	AYLLU SAN ANDRES DE MACHACA	10192,6376	
SAN TCO	AYLLU CALA CALA	1020,6232	
SAN TCO	AYLLU CALA CALA	1020,6232	
SAN TCO	AYLLUS TAUQA Y AYZUQA	6708,9708	
SAN TCO	AYLLU PHUNA ALTA CHICO CHICO	4011,8422	
SAN TCO	ASOC. COMUNITARIA AYLLU JESUS DE MACHACA	12170,3501	
SAN TCO	AL AYLLU COLLANA Y AL AYLLU PICHACANI	55971,9917	
SAN TCO	ANDAMARCA-A GUAS CALI	10230,8584	
SAN TCO	AYLLU ARAYA CALLAPA	2835,5556	
SAN TCO	AYLLU CAHUALLI ARAYA	2932,5206	
SAN TCO	AYLLU COLLANA	3727,9584	
SAN TCO	AYLLU ILAVE CHICO	6500,7057	
SAN TCO	AYLLU MALLCOCA	567,7049	
SAN TCO	AYLLU ORINOCA	88082,5196	
SAN TCO	AYLLU SULLCAYANA	16797,5809	
SAN TCO	AYLLU SULLCAYANA TERCERO	6018,7911	

SAN TCO	AYLLU TUANA	53683,3705	
SAN TCO	AYLLU YANAQUE CHANGARA CALA CALA	4152,8069	
SAN TCO	AYLLU YUCASA	9019,7588	
SAN TCO	AYLLU YURUNA	12568,0405	
SAN TCO	CAOS SAUCARI	243967,8581	
SAN TCO	COMUNIDAD AKOMARCA	382,1207	
SAN TCO	COMUNIDAD CANTON LUCUMPAYA	1043,0598	
SAN TCO	COMUNIDAD DE SACABAYA II	26969,7501	
SAN TCO	COMUNIDAD DE SACARI	1659,0938	
SAN TCO	COMUNIDAD PACARIZA	9221,3129	
SAN TCO	COMUNIDAD PAMPA ALAMASI	687,4256	
SAN TCO	COMUNIDAD PICOTANI	23320,5757	
SAN TCO	DEL AYLLU CALLAPA	8456,7299	
SAN TCO	HUANCALLE	10928,5857	
SAN TCO	ILAVE GRANDE	12287,9091	
SAN TCO	MARCA PAMPA AULLAGAS	89772,8636	
SAN TCO	MARKA AROMA	40668,4558	
SAN TCO	HUAYLLAMARCA MARKA DEL SUYO JACH'A CARANGAS	33248,5608	
SAN TCO	MARKA SALINAS DE GARCIMENDOZA	493004,1357	Oruro
SAN TCO	OCURI AGRARIO	728,627	
SAN TCO	PACOLLO PLAYA VERDE 1	427,7355	
SAN TCO	MARKA QAQACHACA	42949,7458	
SAN TCO	SULLKA (CABRERA - VILLA ESPERA	15472,0599	
SAN TCO	AYLLU TACAGUA	7038,2265	
SAN TCO	URUCHIPAYA	166947,0811	
SAN TCO	URUMURATO	57105,5319	
SAN TCO	AYLLU PRIMERA CABEZA TAPACARI	5122,8106	
SAN TCO	AYLLU CAHUALLI MAGA	13273,0973	
SAN TCO	AYLLU COLLANA NORTE CONDO	5012,9848	
SAN TCO	AYLLU SULLCAYANA 2DO.	9832,1159	
SAN TCO	AYLLU TAPACARI CONDOR APACHETA	34918,1753	
SAN TCO	AYLLU TARACO TAPACARI Y AYLLU PAKAJI	20383,6666	
SAN TCO	CAOS-ISLA PANZA (AREA 3)	1569,2598	
SAN TCO	COMUNIDAD CEBADA MAYU	9632,6037	
SAN TCO	CORQUE MARKA DE SUYO JACHA CARACGAS	323009,1626	
SAN TCO	MARKA MAYACH'ATAYASITA MARKANACA	56478,3428	
SAN TCO	TOTORA MARKA DEL SUYO JACHA CARANGAS	139259,5296	
SAN TCO	ASOCIACION COMUNITARIA DE LA IDENTIDAD CULTUR	43572,7623	
SAN TCO	ASOCIACION COMUNITARIA DE LOS AYLLUS DE TOTORA I	51532,4127	
SAN TCO	ASOCIACION COMUNITARIA DEL AYLLU SINSIMA	58156,1589	
SAN TCO	AYLLO CHULLPAS	10497,2996	
SAN TCO	AYLLO COACARI	6875,0371	
SAN TCO	AYLLO TAKAHUANI	9299,9374	
SAN TCO	AYLLU ANDAMARCA - COMUNIDADES CHIRACORO Y PAM	35933,6305	
SAN TCO	AYLLU ARANSAYA	7380,6885	
SAN TCO	AYLLU ARANSAYA Y URINSAYA DEL CANTON TOLAPAMPA	536128,7893	
SAN TCO	AYLLU AYMAYA	25253,1106	
SAN TCO	AYLLU CHAYANTAKA	36366,7905	

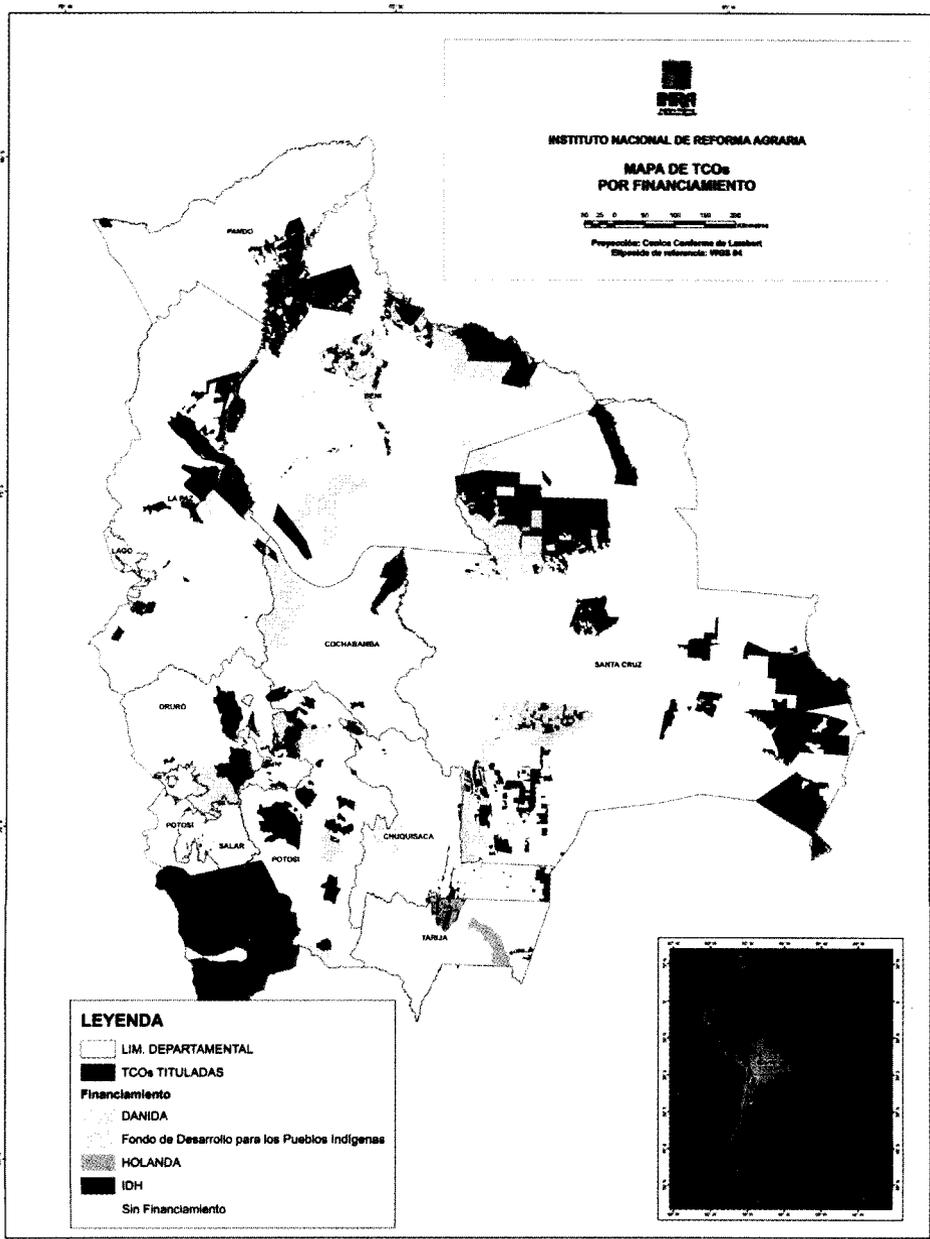
SAN TCO	AYLLU CHIRA	539,7066	
SAN TCO	AYLLU CHIRO	12719,2843	
SAN TCO	AYLLU CHIUTARI ALTA Y BAJA	6361,6632	
SAN TCO	AYLLU CHULLPA	41027,7093	
SAN TCO	AYLLU CHUTAHUA	4375,967	
SAN TCO	AYLLU COIPASI ALTA Y BAJA	3525,5396	
SAN TCO	AYLLU JACHA SAQA KUYRPU	6903,8579	
SAN TCO	AYLLU JATUN MANKASAYA CAIZA D	5045,2092	
SAN TCO	AYLLU JATUN TAWQA	5428,5566	
SAN TCO	AYLLU JATUN TULLA	41194,887	
SAN TCO	AYLLU JILIRI JILAWI	806,8113	
SAN TCO	AYLLU JUCHUY QAPAQANAQA CAIZA D	3349,9707	
SAN TCO	AYLLU JUCHUY QHURQA CAIZA D	3773,6413	
SAN TCO	AYLLU JUCHUY QOLLANA	958,7349	
SAN TCO	AYLLU JUCHUY TAWQA VILACAYA	2596,641	
SAN TCO	AYLLU JUCUMANIS	29008,2285	
SAN TCO	AYLLU K'ARACHA	14559,4102	
SAN TCO	AYLLU KINSA SUYO	2389,8167	
SAN TCO	AYLLU KORK'A	26010,1917	
SAN TCO	AYLLU LAIMES Y PURACAS "B"	50521,6924	
SAN TCO	AYLLU LUPACA	892,7439	
SAN TCO	AYLLU MANGASAYA HUAYCAYA CAIZA D	9090,4146	
SAN TCO	AYLLU ORIGINARIO ANKASUQA PUITUCO	4824,0039	
SAN TCO	AYLLU ORIGINARIO DE TIRINA	6259,0632	
SAN TCO	AYLLU ORIGINARIO KILLACAS DE URMIRI	19579,4147	
SAN TCO	AYLLU PACAJA ALTA Y BAJA	4842,2907	
SAN TCO	AYLLU PANACACHI	21877,3867	
SAN TCO	AYLLU PATI PATI	5099,8128	
SAN TCO	AYLLU PHUNA	11324,762	
SAN TCO	AYLLU PHUNA ALTA CHICO CHICO	3962,2914	
SAN TCO	AYLLU QAÑA ALTA Y BAJA	10877,0586	
SAN TCO	AYLLU QHASA VILACAYA AREA 1	3166,6077	
SAN TCO	AYLLU QULLANA	1989,9808	
SAN TCO	AYLLU SACA SACA	213,8551	
SAN TCO	AYLLU SIKUYA	12683,1197	
SAN TCO	AYLLU SULLKAYANA KAHUAYO	19120,1331	
SAN TCO	AYLLU SULLKHA JILATIK'ANI	4019,5704	
SAN TCO	AYLLU TALINA	38253,3904	
SAN TCO	AYLLU TAUCA Y CHICOCA "A1"	125274,7913	
SAN TCO	AYLLU TAUKA QHASA	132449,3211	
SAN TCO	AYLLU TECOYA DEL JATUN	3201,2502	
SAN TCO	AYLLU ULLAGA	4013,0233	
SAN TCO	AYLLU UMA UMA	5650,1301	
SAN TCO	AYLLU URINSAYA (URINSAYA)	7877,1231	
SAN TCO	AYLLU VISUISA	4050,2579	
SAN TCO	AYLLU YANAQUE DE CULTA	2530,6479	
SAN TCO	AYLLUS CHIRA, CHACORI, PACAJA	6081,4826	
SAN TCO	AYLLUS DE CALCHA	54313,7907	

SAN TCO	COMUNIDAD POTOBAMBA	2668,0329	
SAN TCO	COMUNIDAD SUMA	3035,8998	
SAN TCO	ENRIQUE BALDIVIESO	221734,9022	
SAN TCO	HUAYCAYA MANGASAYA	2788,5113	
SAN TCO	JATUN AYLLU DE TOROPALCA	138414,7142	
SAN TCO	JATUN AYLLU POCOATA	133019,2127	
SAN TCO	JATUN AYLLU URINSAYA SAKANI ALTO LEQE	7350,4127	
SAN TCO	JATUN AYLLU YURA	234088,8711	
SAN TCO	KAPAKANAQA	15937,5641	
SAN TCO	NOR LIPEZ	2540201,591	
SAN TCO	ORGANIZACION ORIGINARIA DEL AYLLU SULLKA JATU	75200,0607	
SAN TCO	SUB CENTRAL ORIGINARIA LLALLAGUANI	8652,425	
SAN TCO	SUR LIPEZ	1636210,983	Potosí
SAN TCO	URUQUILLA	1548,5123	
SAN TCO	VACUYO AYLLU ANDAMARCA	81548,6998	
SAN TCO	YAWISLA	25226,1553	
SAN TCO	DISTRITO MUNICIPAL INDIGENA DE COROMA	350753,4769	
SAN TCO		1173,1035	
SAN TCO	Ayllu Kollana Area 1	18550,6918	

11868245,04

**ANEXO 2**  
**Mapa de saneamiento**  
**de TCOs**

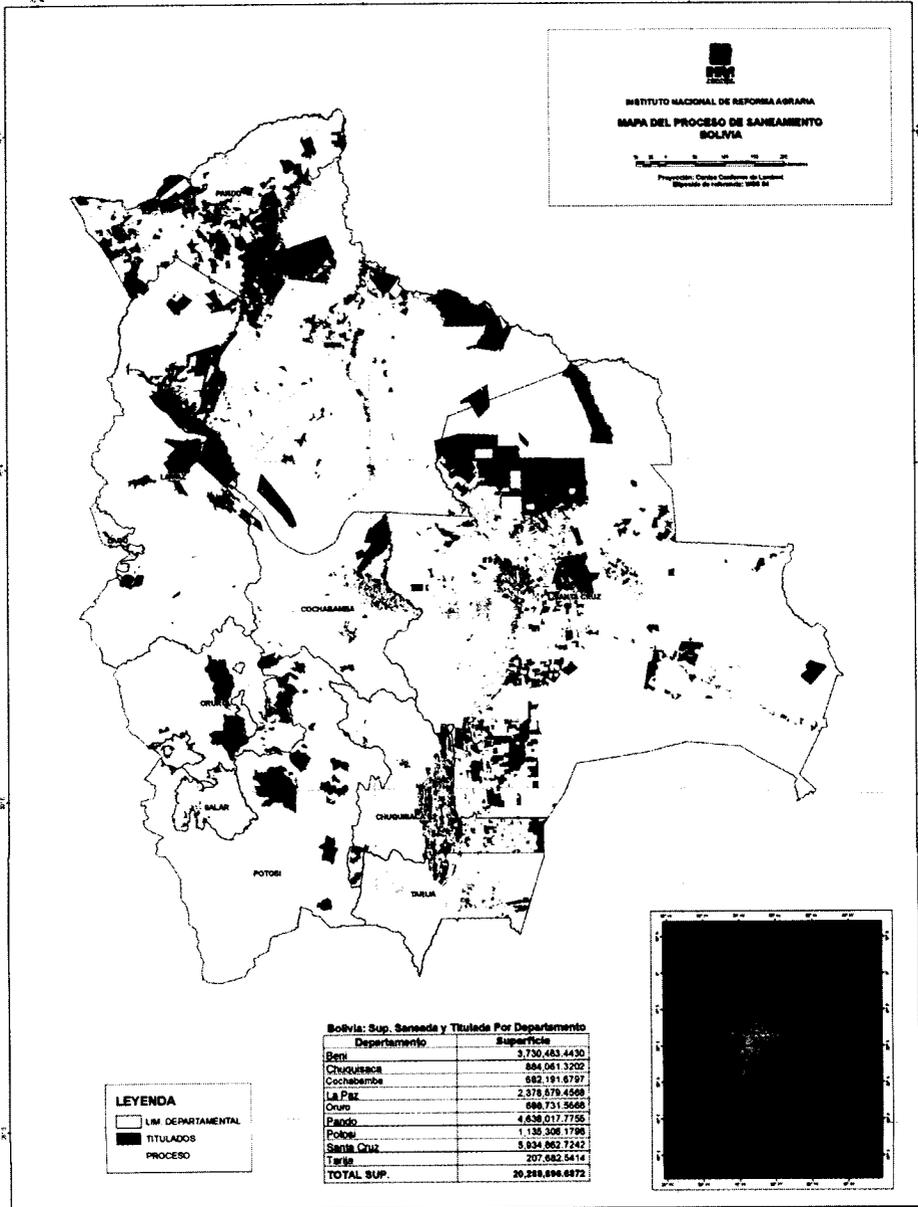






**ANEXO 3**  
**Mapa de saneamiento**  
**de la propiedad agraria**





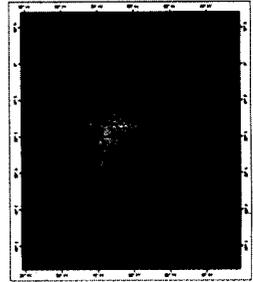
**INSTITUTO NACIONAL DE REFORMA AGRARIA**  
**MAPA DEL PROCESO DE SANEAMIENTO**  
**BOLIVIA**

Proyección: Cordes Coahuire de Lambert  
 Escala de referencia: 1:500.000

**LEYENDA**

- LIM. DEPARTAMENTAL
- TITULADOS
- PROCESO

Departamento	Superficie
Beni	3.730.483.4430
Cochabamba	684.061.3202
Cochabamba	682.191.6797
La Paz	2.376.879.4569
Oruro	989.731.5668
Pando	4.638.017.7756
Potosí	1.138.208.1798
Santa Cruz	5.034.862.7242
Tarifa	207.682.5414
<b>TOTAL SUP.</b>	<b>26.298.894.6872</b>





## **Bibliografía**

**ALDERETE, Alberto**

**2006** El problema de la tierra en Paraguay en Revista Artículo Primero N° 18 Reforma Agraria. CEJIS, Santa Cruz-Bolivia.

**ALMANE, Julio**

**2004** La tierra en el desarrollo de América Latina y el Caribe. Alternativa desde la Esperanza. CIDSE/COPLA, Barcelona-España.

**ANAPO**

**2007** Memoria anual de la gestión 2007, Departamento técnico y de servicios de ANAPO. Santa Cruz-Bolivia.

**ANTEZANA, E. Luís**

**1994** Masacres y levantamientos campesinos en Bolivia. Editorial Juventud, La Paz- Bolivia.

**2006** La política agraria en la primera etapa nacional. Editorial PLURAL, La Paz- Bolivia.

**ANTEZANA, S. Alejandro**

**1986** Los liberales y el problema agrario de Bolivia (1899-1920). Editorial PLURAL, La Paz-Bolivia.

**ARIAS Saúl, TERÁN Jaime**

**2008** Informe sobre los recursos forestales y biodiversidad en Bolivia. Apoyo Técnico de Fundación PUMA a la Comisión de Recursos Naturales Renovables, Tierra-Territorio y Medio Ambiente de la Asamblea Constituyente. Fundación PUMA, La Paz-Bolivia.

**ARRIETA Mario, ABREGO, Guadalupe, CASTILLO Abel,  
DE LA FUENTE Manuel**

**1990** Agricultura en Santa Cruz. De la encomienda colonial a la empresa modernizada (1559-1985). Imprenta EDOBOL, La Paz-Bolivia.

**ASAMBLEA CONSTITUYENTE DE BOLIVIA**

**2007** Nueva Constitución Política del Estado. Aprobada por la Asamblea Constituyente (publicación oficial). La Paz- Bolivia.

## **ASAMBLEA PROVISIONAL AUTONÓMICA**

**2007** Propuesta de Estatuto autonómico del Departamento de Santa Cruz, Santa Cruz-Bolivia.

### **BOJANIC, Alan**

**1988** Tenencia y uso de la tierra en Santa Cruz (evolución de la estructura agraria en el área integrada de Santa Cruz), Talleres CEDLA No.4 La Paz-Bolivia.

## **BOLIVIA, LEYES, DECRETOS**

- 1953** Decreto Ley N° 03464 del 2 de agosto de 1953, de Reforma Agraria elevada a rango de Ley el 29 de octubre de 1956.
- 1966** Decreto Ley N° 07765 del 31 de julio de 1966.
- 1996** Ley N° 1715 del 18 de octubre de 1996, del Servicio Nacional de Reforma Agraria.
- 1997** Decreto Supremo N° 24773 (31/07/97)  
Decreto Supremo N° 24784 (31/07/97)
- 1998** Decreto Supremo N° 25988 (19/03/98)  
Decreto Supremo N° 25100 (15/07/98)  
Decreto Supremo N° 25158 (04/09/98)
- 1999** Decreto Supremo N° 25323 (08/ 03/99)  
Decreto Supremo N° 25333 (17/03/99)  
Ley N° 1962 (23/03/99)  
Decreto Supremo N° 25453 (09/07/99)  
Decreto Supremo N° 25532 (05/10/99)  
Ley N° 2025 (22/10/99)  
Decreto Supremo N° 25561 (25/ 10/99)
- 2000** Decreto Supremo N° 25675 (11/02/00)  
Ley N° 2024. Ley de Reactivación Económica (03/04/00)  
Decreto Supremo N° 25763 (05/05/00)  
Decreto Supremo N° 25783 (19/05/00)  
Decreto Supremo N° 25838 (10/07/00)  
Decreto Supremo N° 25839 (12/07/00)  
Decreto Supremo N° 25847 (18/07/00)  
Decreto Supremo N° 25848 (18/07/00)  
Decreto Supremo N° 25849 (21/07/00)  
Decreto Supremo N° 25860 (27/07/00)  
Decreto Supremo N° 25920 (06/10/00)  
Decreto Supremo N° 25921 (06/10/00)

Resolución Ministerial R.M. Ministerio de la Presidencia 063/00  
(06/10/00)

Decreto Presidencial N° 25956 (20/10/00)

Decreto Supremo N° 25962 (21/10/00)

**2001** Decreto Supremo N° 26058 (26/01/01)

Decreto Supremo N° 26075 (16/02/01)

Decreto Supremo N° 26140 (06/04/01)

Decreto Supremo N° 26151 (12/04/01)

Decreto Supremo N° 26164 (27/04/01)

Ley N° 2201 (18/05/01)

Resolución Administrativa R.A. (31/12/01)

**2003** Ley N° 2493 de Reforma Tributaria (04/08/03)

Decreto Supremo N° 27024 (06/05/03)

Decreto Supremo N° 27145 (30/08/03)

Decreto Supremo N° 27190 (30/09/03)

**2004** Decreto Supremo N° 27572 (17/06/04)

Decreto Supremo N° 27397 (10/03/04)

**2005** Decreto Supremo N° 28148 (17/05/05)

Decreto Supremo N° 28160 (17/ 05/ 05)

Decreto Supremo N° 28303 (26/08/05)

**2006** Decreto Supremo N° 28732

Decreto Supremo N° 28733.

Decreto Supremo N° 28734.

Decreto Supremo N° 28735.

Decreto Supremo N° 28736.

Decreto Supremo N° 28737.

Decreto Supremo N° 28738. Deroga el Decreto Supremo N° 28148.

Ley de ampliación de plazos de saneamiento. Ley N° 3501 de 19 de octubre de 2006.

**2007** Decreto Supremo N° 29215 (02/08/07)

### **BONIFAZ, Miguel**

**1953** El problema agrario indígena y la reforma agraria en Bolivia. Imprenta Universidad Mayor, Real y Pontificia de San Francisco Xavier de Chuquisaca, Sucre-Bolivia.

**1961** Derecho Indiano. Derecho Castellano. Derecho Pre-colombino. Derecho Colonial. Imprenta Universidad Mayor, Real y Pontificia de San Francisco Xavier de Chuquisaca, Sucre-Bolivia.

**BRENNER, Roberto**

**1996** Auges y declives de la servidumbre en Europa durante la Edad media y la Edad moderna. Editorial Hispania LVI, Madrid-España.

**CAMPAGNE, Alejandro**

**2005** Feudalismo tardío y revolución. Campesinado y transformaciones agrarias en Francia e Inglaterra. Siglos XVI-XVIII. Editorial Prometeo Libros, Buenos Aires-Argentina.

**CARROZZA Antonio, ZELEDON Ricardo**

**1990** Teoría general e institutos del derecho agrario. Editorial Astren, Buenos Aires-Argentina.

**CIDOB**

**1993** Proyecto de Ley de los pueblos indígenas del oriente, chaco y amazonía boliviana, Editorial El País, Santa Cruz-Bolivia.

**COMISIÓN DE RECURSOS NATURALES RENOVABLES, TIERRA-TERRITORIO Y MEDIO AMBIENTE DE LA ASAMBLEA CONSTITUYENTE**

**2007** Diagnóstico preliminar del MAS sobre Tierra-Territorio, Recursos Naturales Renovables y Medio Ambiente. Comisión De Recursos Naturales Renovables, Tierra-Territorio y Medio Ambiente. Sucre-Bolivia.

Diagnóstico Preliminar de PODEMOS sobre Tierra-Territorio, Recursos Naturales Renovables y Medio Ambiente. Comisión De Recursos Naturales Renovables, Tierra-Territorio y Medio Ambiente. Sucre-Bolivia.

Informes de mayoría y minoría de la Comisión de Recursos Naturales Renovables, Tierra-Territorio y Medio Ambiente, julio 2007. Sucre-Bolivia. Propuestas desde la sociedad civil:

Periódico popular NO. 2 de la Comisión de Recursos Naturales Renovables, Tierra-Territorio y Medio Ambiente. Abril de 2007 Sucre-Bolivia.

Separata especializada de la Comisión de Recursos Naturales Renovables, Tierra-Territorio y Medio Ambiente de circulación nacional en los Periódicos El Deber, La Prensa y Correo del Sur. Mayo de 2007 Sucre-Bolivia.

**CSUTCB**

**1984** Ley agraria fundamental (aprobada en el Congreso de la CSUTCB del 16 al 20 de enero de 1984). La Paz- Bolivia.

**1996** Anteproyecto de Ley INKA, La Paz

**DE VRIES, Aldert**

**1998** Territorios indígenas en las tierras bajas de Bolivia. SNV, Santa Cruz

**FELLMANN, José**

**1976** Historia de la cultura boliviana. Editorial Los Amigos del Libro, La Paz

**FLORES, Elba**

**2003** Chiquitanos: Monteverde y Lomerío, en Sistema Jurídico Indígena, CEJIS, Santa Cruz-Bolivia

**FLORES, M. José**

**1956** Derecho agrario boliviano. Editorial Don Bosco, La Paz-Bolivia.

**GAMARRA, María del Pilar**

**1992** La participación estatal en la industria de la goma elástica. Legislación fiscal y economía gomera en la tesis de historia "Hacienda y peones en el régimen hacendatario gomero boliviano. Las bases económicas de un poder regional: la Casa Suárez 1880-1940". Carrera de Historia, UMSA, La Paz-Bolivia.

**GARCÍA L. Álvaro**

**1995** Estado Multinacional. Editorial Malatesta. La Paz- Bolivia.

**GARCÍA, P. Francisco**

**2003** El ajuste estructural neoliberal en el sector agrario latinoamericano en la era de la globalización, en Revista Europea de Estudios Latinoamericanos y del Caribe No. 75, Centro de Estudios y Documentación Latinoamericana CEDLA, Amsterdam-Holanda.

**GARCÍA, Pedro**

**1995** Territorios indígenas y la nueva legislación agraria en el Perú. Grupo de trabajo Racimos de Ungurahui. Editorial Talleres Oración Gráfica educativa, Lima-Perú.

**HURTADO Joaquín**

**2006** Derecho agrario. Catastro. Tributos. Carga animal. Imprenta Atlántida, Santa Cruz-Bolivia.

**INRA**

s/f Expedientes: Ex CNRA/INC/INRA. [www.inra.gob.bo](http://www.inra.gob.bo) (12-11 2004).

**2004** Asentamientos Humanos. [www.inra.gov.bo](http://www.inra.gov.bo) (23-08-2004)

**2005** Titulación INRA. [www.inra.gov.bo](http://www.inra.gov.bo) (25-07-05).

**2006** Estadísticas INRA, La Paz-Bolivia

**2007** La reforma agraria boliviana. Recuento histórico de sus marchas y contramarchas. La Paz: INRA

**2007** Informe de la gestión 2007. La Paz: INRA.  
Informe presentado a la Comisión Recursos Naturales Renovables, Tierra- Territorio y Medio Ambiente, mayo de 2007. Sucre- Bolivia

**JIMENEZ Wilson, LIZÁRRAGA Susana**

**2003** Ingresos y desigualdad en el área rural de Bolivia, La Paz-Bolivia

**KOROLIOV Y., KUDACHKIN M.**

**1987** América Latina: las revoluciones en el siglo XX. Editorial Progreso, Moscú- Rusia

**KLEIN S., Herbert**

**1995** Haciendas y ayllus en Bolivia, Siglos XVIII y XIX. Instituto de Estudios Peruanos (IEP), Lima Perú.

**KREKELER, Birgit**

**1993** Pueblos indígenas de las tierras bajas de Bolivia. Editor.: Jorge Riester APCOB. Santa Cruz- Bolivia.

**MALDONADO, Abraham**

**1974** Políticas agrarias. Derecho Agrario. Reforma Agraria. Editorial Don Bosco, La Paz-Bolivia.

**MARIÁTEGUI, José Carlos**

**1986** El problema del indio. En: Siete ensayos de interpretación de la realidad Peruana, México DF.- México.

**MDRAYMA**

**2007** Revolución rural, agraria y forestal. Plan del Ministerio de Desarrollo Rural, Agropecuario y Medio Ambiente, noviembre de 2002, La Paz.

**MDSP**

**2000** Estrategia nacional de conservación y uso sostenible de la Biodiversidad. Documento base: diagnóstico de la situación de Bolivia, mayo de 2000.

**2000** Desarrollo sostenible en Bolivia: estado de situación (1992-2002) y escenarios futuros (documento de discusión). Consejo Nacional de Desarrollo Sostenible. MDSP, La Paz-Bolivia.

**MEDEIROS, Gustavo**

**2008** Evolución y características del sector sojero en Bolivia en Los Barones del Oriente. El poder en Santa Cruz ayer y hoy, Fundación TIERRA, Santa Cruz-Bolivia.

**MIKKELSEN Vargas, URQUIDI David, PRUDENCIO, Julio**

**2004** Comida propia, comida ajena. Alimentación en Bolivia: disponibilidad y dimensiones, AIPE, La Paz-Bolivia.

**MONDRAGÓN, Héctor**

**2003** Ante el proceso del mercado subsidiado de tierras en Revista Artículo Primero No 13. CEJIS, Santa Cruz-Bolivia

**MONTENEGRO, Orlando**

**1991** Pueblos de Moxos, Mamoré, Pampas, Baures, Yuracarés. CEUB; La Paz- Bolivia.

**MUÑOZ, Jorge**

**1999** Los mercados de tierras rurales en Bolivia (Ponencia presentada en el Seminario nacional sobre mercado de tierras rurales en Bolivia, realizado en La Paz-Bolivia el 10 de septiembre de 1999 con el auspicio de la CEPAL).

**OSSORIO, Manuel**

**1978** Diccionario de ciencias jurídicas, políticas y sociales. Editorial Helenta, Buenos Aires-Argentina.

**PACHECO, Pablo**

**1998** Estilos de desarrollo, deforestación y degradación de los bosques en las tierras bajas de Bolivia. CIFOR-CEDLA-TIERRA, La Paz-Bolivia.

**PEÑA, Claudia**

**2007** La conformación histórica del poder y las elites en Santa Cruz en Poder y Elite en Santa Cruz. CORDAID-CEDURE, Santa Cruz-Bolivia.

**PAZ, Danilo**

**2008** Régimen de desarrollo agrario sostenible (propuesta de texto constitucional) en Temas Sociales” No. 28. IDIS-UMSA, La Paz-Bolivia.

**RIVERA C, Silvia**

**2003** Oprimidos pero no vencidos. Lucha del campesinado aymara y quechua 1900-1980. Editorial Yachaywasi, La Paz-Bolivia.

**ROCA, José Luís**

**2001** Economía y sociedad en el oriente boliviano (siglos XVI-XX).COTAS, Santa Cruz-Bolivia.

**ROMERO, Carlos G.**

**2003** La reforma agraria en las tierras bajas en Revista Artículo Primero No.13 50 años de reforma agraria. Editorial El País, Santa Cruz-Bolivia.

**2005** El Proceso Constituyente boliviano: el hito de la cuarta marcha de tierras bajas. Editorial El País, Santa Cruz-Bolivia.

**2006** La problemática de tierra y territorio en Temas de la Agenda Nacional Editorial El País, Santa Cruz-Bolivia.

**2008** La problemática de tierras y pueblos indígenas en el Proyecto de Constitución en Hacia una Constitución democrática, viable y plural. Tres miradas. Carlos Bórth, Carlos Alarcón, Carlos Romero. FES-ILDIS/FBDM. La Paz- Bolivia.

**SANDOVAL, ISAAC**

**2005** Historia de Santa Cruz. Editorial Sirena, Santa Cruz-Bolivia.

**SANDOVAL Dunia, SANDOVAL Vania, DEL RIO Marco A., SANDOVAL Franz, MARTENS Carlos, PARADA Claudia**

**2003** Santa Cruz: economía y poder 1952-1993, Fundación PIEB, La Paz-Bolivia.

## **SIRENARE**

**2002** Experiencia de colonización en Bolivia, SIRENARE, La Paz-Bolivia

## **SORUCO, Ximena**

**2008** De la goma a la soya: el proyecto histórico de la élite cruceña en Los barones del oriente. Fundación TIERRA, Santa Cruz-Bolivia.

## **TALAVERA, Maguy**

**2008** ¡Vendida! Gravetal se queda en manos de los venezolanos en Seminario Número 1, año 5 No. 266, viernes 23 al 19 de junio de 2008, Santa Cruz-Bolivia.

## **TIERRA**

**2006** Poca/mucha tierra para muchos/pocos. Fundación Tierra, La Paz-Bolivia.

## **URIOSTE, Miguel**

**1988** Tenencia y uso de la tierra en Debate Agrario No.13, ILDIS, La Paz-Bolivia.

## **URQUIDI, Arturo**

**1990** El feudalismo en América y la Reforma Agraria boliviana. Editorial Juventud, La Paz-Bolivia.

## **VÍA CAMPESINA**

**S/F** Política del Banco Mundial para la reforma agraria.

## **VICEMINISTERIO DE BIODIVERSIDAD RECURSOS FORESTALES Y MEDIO AMBIENTE CD**

**2007** Base de datos sobre el sector forestal de Bolivia 1997-1006 DGRF-FAO. La Paz Bolivia.

## **VICEMINISTERIO DE TIERRAS**

**2007** Política de tierras para la reconducción comunitaria de la reforma agraria febrero del 2007. La Paz-Bolivia

## **ZELEDON, Ricardo**

- 1999** El derecho agrario como derecho por la paz (discurso académico dictado en la inauguración del “Simposio Internacional de Derecho, Justicia Agraria y Ambiental por la Paz” celebrado en Guatemala del 26 al 30 de abril de 1999 organizado por la Unión Mundial de Agraristas Universitarios) la Universidad por la Paz (de Naciones Unidas), la Universidad de San Carlos de Guatemala, la Universidad Rafael Landívar, el Banco Mundial y la Asociación de Investigación y Estudios sociales.
- 2000** Los Desafíos del Derecho Agrario (Conferencia dictada en el VI Congreso Mundial de Derecho Agrario, organizado por la Unión Mundial de Agraristas Universitarios con el título “La agricultura ante el tercer milenio; celebrado en Almería, España, del 11 al 15 de abril de 2000.
- 2003** Estado del derecho agrario en el mundo contemporáneo (Ponencia presentada en el Seminario Internacional de Derecho Agrario, organizado por el Tribunal Agrario Nacional TAN, agosto del 2003, Sucre-Bolivia)

## **INTERNET**

- Pasalavoza movimientossociales.org** El dominio del capital sobre la agricultura, noti-vía campesina No.4, Minga informativa de movimientos sociales.  
www.orst-ncl.org América Latina y el Caribe panorama regional.  
reed-banka worldbank.org Informe de investigación de Política del Banco Mundial
- 2005<sup>a</sup>**  
adaveris aworldbank.org Los derechos de propiedad para los pobres como clave para  
**2005b** la reducción de la pobreza y el crecimiento-Informe del Banco Mundial.  
www.wordbank.org
- 2005** Reforma agraria asistida por el mercado Gupoccoamail.com.ar Reflexiones sobre la agricultura de América Latina. Martin Piñeiro. Bolivia. Indimeia.org La reforma agraria en Bolivia. Mila Matías.

Se terminó de imprimir en Octubre de 2008  
en los Talleres de Industrias Gráficas SIRENA  
Calle Manuel Ignacio Salvierra No. 240  
Teléfono: 3366030 - Fax: 3347774  
E-mail: [imprentasirena@cotas.com.bo](mailto:imprentasirena@cotas.com.bo)  
Santa Cruz de la Sierra  
República de Bolivia

La estructura agraria se cristaliza en un sistema de propiedad, de producción y de relaciones laborales, que determinan el carácter de las relaciones sociales emergentes de la actividad agraria. Estas relaciones pueden ser de explotación económica, exclusión política y opresión cultural o de colaboración, inclusión y complementariedad. Esta investigación analiza la problemática de la tierra y el territorio en Bolivia, asociada a las estructuras de poder, su evolución histórica, características actuales y proyecciones en el marco del proceso constituyente. Contiene una interpretación completa de las actuales tensiones en torno a la reconfiguración del poder, especialmente en el oriente del país.



**ISBOL**