

# NUEVA ESTRUCTURA AGRARIA EN BOLIVIA: AVANCES Y DESAFÍOS

New agrarian structure in Bolivia: progress and challenges

**Oscar Bazoberry Chali**

Coordinador general del Instituto para el Desarrollo Rural en Sudamérica (IPDRS),  
Profesor Investigador del Posgrado en Ciencias del  
Desarrollo (CIDES-UMSA), La Paz  
[obazoberry@sudamericarural.org](mailto:obazoberry@sudamericarural.org)

**Juan Pablo Chumacero**

Investigador en el Instituto para el Desarrollo Rural en Sudamérica (IPDRS), La Paz  
[jpchumacero@sudamericarural.org](mailto:jpchumacero@sudamericarural.org)

RECIBIDO 04.04.2018 / APROBADO 01.06.2018

## Resumen

Hasta finales de 2015, los pueblos indígenas han alcanzado los mayores logros de acceso a la tierra y territorio en lo que va de la vida republicana de Bolivia. A partir de ese momento, nuevas tensiones y proposiciones se dan en el campo, esta vez más relacionadas a la identidad, al autogobierno, a la capacidad de gestión del territorio como una clara contribución a la consolidación de un estado plurinacional como manda la Constitución votada por los bolivianos en el año 2009.

Este artículo presenta la nueva estructura de la tenencia de la tierra en Bolivia, informa sobre aspectos como la incorporación de titularidad de las mujeres en los títulos agrarios, la consolidación de los territorios indígenas, la expansión de las comunidades interculturales en tierras bajas, las tierras fiscales y las posibilidades de su distribución.



<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/>  
Los autores conservan sus derechos

Concluye afirmando que se ha cerrado un ciclo institucional, que el Estado boliviano luego de grandes avances a favor de campesinos indígenas, ha disminuido su interés por continuar con estos procesos de expansión de las fronteras comunitarias. Se prevé que existirá un ciclo post 2015 en el se priorizará la propiedad privada y el debate productivista ya que no es posible afirmar que el retroceso de las políticas de estado vayan a consolidarse debido a la existencia de tensiones no resueltas, incluso en el gobierno actual y en su relación con las organizaciones campesinas, indígenas, y la remozada presencia agroempresarial.

**Palabras clave:** Tierra, Estado Plurinacional, Campesinado, Indígenas, Agricultura.

### **Abstract**

Until the end of 2015, indigenous peoples have reached the greatest achievements of access to land and territory so far in the republican life of Bolivia. From that moment, new tensions and proposals are given in the countryside, this time more related to identity, self-government, the ability to manage the territory as a clear contribution to the consolidation of a plurinational state as mandated by the Constitution voted in 2009. This article presents the new structure of land tenure in Bolivia, informs on aspects such as the incorporation of the ownership of women in agrarian titles, the consolidation of indigenous territories, the expansion of intercultural communities in lowlands, public land and the possibility of its distribution.

The article concludes by stating that an institutional cycle has been closed, that the Bolivian State after major advances in favor of indigenous peasants has diminished its interest in continuing with these processes of expansion of the community borders. It is expected that there will be a post-2015 cycle in which private property and the productivist debate will be prioritized although it is not possible to affirm that the retreat of state policies will be consolidated due to the existence of unresolved tensions, even in the current government and in its relationship with peasant, indigenous organizations, and the rejuvenated agribusiness presence.

**Keywords:** Land, Plurinational State, Peasantry, Indigenous Population, Agriculture.

## INTRODUCCIÓN

La historia de Bolivia desde la colonia y con más intensidad en la República<sup>1</sup>, ha transitado en múltiples y pendulares disputas por la propiedad de la tierra. Las premisas de desarrollo a partir de la propiedad privada y el desarrollo del mercado se han manifestado en distintas oportunidades, lo que se ha traducido en la expropiación de territorios indígenas, a los cuales incluso se les negó el derecho propietario original. Con la misma intensidad ha sobrevivido la propiedad comunitaria con ajustes a los distintos sistemas políticos, en condiciones de subordinación, articulación y protagonismo.

En la segunda mitad del siglo XX parecían triunfar los valores nacionalistas, el igualitarismo de criollos, la propiedad privada y el entusiasmo por los empeños productivistas que daban impulso a los países en el contexto de una creciente globalización. La Reforma Agraria revolucionaria de 1952 significó la eliminación de la hacienda tradicional y la distribución de tierras a la población indígena, pero al mismo tiempo la creciente profundización de las políticas de modernización del agro en las regiones más cálidas y apropiadas para la introducción de tecnología imitando la agroindustria argentina y brasilera.

En los años 90 afloraron identidades indígenas olvidadas de las que prescindió el Estado y la nación. En pocos años se reafirmaron nuevas demandas, el concepto de territorio se impuso a paso lento pero firme, de una simple modalidad de propiedad para algunos de los pueblos indígenas minoritarios, cundió a todo el país y transitó hacia formas de gobierno territorial. Finalmente, se impuso con aceptación de la gran mayoría de la población boliviana como el sentido estratégico de la propiedad de la tierra.

Una nueva estructura de la propiedad de la tierra se consolidó en los últimos años, aunque su origen y gestación viene de dos décadas anteriores. Al mismo paso de la disputa por la tierra, se impuso un discurso oficial de seguridad con soberanía alimentaria, de manera factual se detuvieron las inversiones extranjeras en el agro, migrando a otros países que ofrecían mejores condiciones de seguridad jurídica.

---

<sup>1</sup> Bolivia comienza su vida republicana en el año 1825. Es recién con la revolución social y política de 1952 cuando la ciudadanía plena es adoptada como modelo de sociedad, incluyendo el derecho universal al voto y la eliminación del trabajo gratuito de la población indígena.

Si bien no existe una distribución igualitaria de la tierra, los rangos de diferenciación son menores que en el resto de los países del continente, al mismo tiempo que los retos para campesinos e indígenas son más grandes; entre ellos, mantener los logros en términos de propiedad y responder de manera adecuada y oportuna a los valores que le dieron origen, mejorar las condiciones de vida de sus protagonistas traducidas en mejores condiciones de autoempleo, mejores ingresos, condiciones de vida adecuadas, alimentos suficientes para su sostenimiento y la provisión del mercado interno. Al mismo tiempo que el refuerzo de las bases culturales y el poder político que han acumulado en los últimos cincuenta años.

Esta no es la historia de una victoria definitiva sino el recuento de un período con grandes avances para la población campesina e indígena, logros que se encuentran establecidos en la Constitución del año 2009, por lo que cualquier cambio que se discuta a futuro, tendrá que pasar por una nueva discusión constitucional y una aprobación del soberano a través de una consulta obligatoria a través del voto universal.

Entre el 2015 y el 2017 el Estado ha privilegiado la titulación de empresarios privados y la titulación individual de las comunidades del altiplano y valles que se quedaron fuera del proceso anterior; existen discursos de autoridades y empresarios privados que permiten alertar de un retroceso en los avances políticos y económicos de los campesinos e indígenas, manifestaciones de un renovado extractivismo agrario que espera compensar la caída de ingresos por hidrocarburos y minerales. Pero esa es otra historia. Este artículo analiza el período que concluye en 2015 quedando para otra oportunidad el análisis de este nuevo ciclo que ya se puede caracterizar de apertura, aunque dudamos que exitosa, al capitalismo agrario.

## EL MARCO DE APLICACIÓN DE LAS RECIENTES POLÍTICAS DE TIERRAS EN BOLIVIA

Si se consideran los procesos de reforma agraria en el siglo XX en varios países sudamericanos y centroamericanos, se puede evidenciar que sus objetivos estaban relacionados con la necesidad de afectar las grandes haciendas latifunditarias de tipo feudal y así eliminar las relaciones de servidumbre y semiesclavitud asociadas con ese sistema de explotación en el campo.

La anulación de derechos propietarios de terratenientes dio lugar a procesos de redistribución de tierras en un escenario donde, en general, el campesinado jugó un rol fundamental (Chonchol, 2003). En ese sentido, el carácter redistributivo de la reforma fue fundamental y con ello las perspectivas de una mayor igualdad.

Algunos de los países que tuvieron reforma agraria en el contexto Sudamericano son Venezuela (1945 - 1960), Bolivia (1953), Colombia (1961 - 1968 - 1973), Chile (1962 - 1967), Perú (1963 - 1964 - 1969 - 1973); en muchos casos son procesos con un conjunto de réplicas, unas veces avanzando en la distribución de las tierras, otras retrocediendo y limitando los avances propuestos por la burocracia estatal y asumidos por las organizaciones que algunas veces tuvieron un corte paraestatal.

Es importante anotar que la década más activa en reformas agrarias - la década de los 60 -, la expresión de la democratización de los países en prevención a las ideas comunistas de la época, supusieron reformas de corte estatal, promovidas por la ayuda norteamericana, unas veces bajo regímenes democráticos y otras bajo dictaduras militares de corte populista.

Bolivia es el único país de Sudamérica<sup>2</sup> que tuvo una reforma agraria de corte revolucionario, es decir que se originó en la toma de tierras y la culminación de un acto de facto del Estado en la expropiación y restitución de derechos originales al Estado y las comunidades campesinas. Bajo el lema “la tierra es de quien la trabaja” se dio origen a la mayor expansión del derecho propietario de tierras en el país, bajo cinco figuras: el pequeño solar campesino, la pequeña propiedad, la mediana propiedad, la propiedad empresarial, y la comunidad campesina.

Como producto de la reforma se dieron dos procesos paralelos: por una parte, la restitución de las tierras de comunidades ancestrales que fueron desposeídas por la colonia y la república y, por otra, con la distribución de tierras en regiones que se llamaron de colonización donde la presión por la tierra era menor y los pueblos indígenas que las poseían no lograron visibilizar una demanda clara en esos ciclos de reforma agraria. Todas tenían como común

---

<sup>2</sup> En el contexto latinoamericano de las dos reformas de corte revolucionario, México fue la primera en 1917; aunque no hay datos empíricos para asumir que Bolivia se inspiró en el proceso mexicano, existen coincidencias importantes en el discurso.

denominador la campesinización del agro, poniendo a indios e indígenas en un estatus económico de pequeños propietarios productores.

Posteriormente, a partir de los años 80, los procesos de reforma agraria en la región latinoamericana han tenido de manera general dos tipos de objetivos. Uno de carácter más político, destinado a buscar una mejor distribución de tierras, interviniendo latifundios y redistribuyendo estas tierras a campesinos y comunidades rurales sin tierras en cada país. El otro objetivo, de orden más técnico, ha venido de la mano de lo que en Bolivia se ha llegado a conocer como “saneamiento de tierras”: un proceso administrativo y jurídico destinado a regularizar la propiedad agraria donde se revisa la autenticidad del derecho propietario, se actualiza la información existente, se elimina la ilegalidad en los títulos y finalmente se ordena su registro y se establece un catastro rural de tierras.

En Bolivia, este segundo componente se ha dado además en el marco de las políticas de segunda generación del paquete de reformas neoliberales que el país experimentó durante la primera mitad de los años 90. Estas reformas parten de la percepción generalizada que la seguridad jurídica sobre la tierra, vale decir el reconocimiento formal de derechos propietarios sobre la tierra otorgados por el Estado en favor de una persona, de un grupo de personas, de colectividades o de empresas, es una condición estructural y fundamental para generar emprendimientos agropecuarios de largo plazo. En ese sentido, las iniciativas estatales destinadas a reconocer y garantizar el derecho propietario agrario, tendrían un impacto en el campesino, el pequeño productor o el agroindustrial, que contando con la suficiente seguridad - garantía pública -, incrementarían sus inversiones en propios sus predios, producirían más y generarían crecimiento y desarrollo para el país.

El instrumento jurídico para llevar adelante una actualizada reforma agraria en Bolivia fue la Ley 1715 del Instituto Nacional de Reforma Agraria (INRA), promulgada en 1996, con varios objetivos entre los que se destaca crear precisamente el INRA como la entidad pública encargada de planificar, ejecutar y consolidar el proceso de la saneamiento de la propiedad agraria en Bolivia; establecer un régimen de distribución de tierras; asegurar el acceso a la tierra por parte de los pueblos indígenas; frenar el acaparamiento de tierras; identificar las tierras fiscales y distribuirlas según las políticas de Estado.

Esta ley tuvo mucha resistencia por parte de diversos actores del país, tanto en su diseño y luego en su aplicación. Los sectores terratenientes, principalmente ligados a la agroindustria y ubicados en las tierras bajas del oriente boliviano

temían que la ley afectara sus intereses y privilegios forjados en más de 30 años de corrupción y el clientelismo dentro de la administración agraria nacional (Urioste y Kay, 2005) que habían permitido la constitución de un nuevo latifundio en el país, articulado principalmente a la producción de soya y otros cultivos similares para su exportación. Por otro lado, los movimientos campesinos se opusieron rotundamente a la promulgación de la Ley INRA por considerarla parte de las políticas neoliberales que se implementaban en los años 90 y porque sus planteamientos no se acercaban a los de su propia propuesta, más radical y más dirigida a la redistribución de tierras.

Posiblemente, el único sector social que se mostró a favor de la aprobación de la ley fueron los pueblos indígenas del país, ya que lograron incluir en la ley un nuevo tipo de propiedad agraria denominado Tierra Comunitaria de Origen (TCO) que se acercaba de manera novedosa a la noción de “territorio indígena”.

Con todas estas tensiones, a partir de 1996, el recién creado Instituto Nacional de Reforma Agraria asumió como tarea principal hasta 2006, la ejecución del saneamiento de tierras, entendido como el “procedimiento técnico jurídico transitorio destinado a regularizar y perfeccionar el derecho de propiedad agraria” (art. 64, Ley INRA), priorizando la revisión jurídica y técnica de las propiedades agrarias como condición para posteriormente generar una estructura de tenencia de tierras más equitativa. Esto en el entendido de que los títulos de propiedad otorgados durante la Reforma Agraria de 1953 ya habían quedado desactualizados, los derechos propietarios ya habían cambiado de manos por lo menos 3 veces y estos cambios no habían sido debidamente registrados.

Entre 1960 y 1990, la tierra además se había subdividido por motivo de la herencia y por el mercado de tierras y por otro lado, en el oriente, el latifundio se había rearticulado, particularmente durante los gobiernos dictatoriales de la década de los 60 y los 70, que consideraron la tierra como botín para beneficiar a los aliados de los regímenes dictatoriales. En este sentido es que adicionalmente, durante el proceso de saneamiento de tierras se debía además verificar el cumplimiento de la función económica y social de la propiedad agraria, consolidar la titulación de procesos agrarios, construir un catastro rural legal de la propiedad agraria, conciliar conflictos, revisar títulos propietarios con vicios de nulidad, y por último, revertir las tierras que no cumplan con la función económica y social.

En 2006, ante el vencimiento del plazo del saneamiento de tierras, se promulga la Ley de Reconducción Comunitaria de la Reforma Agraria (Ley 3545), que introduce algunas modificaciones importantes a la Ley INRA, otorgando mayores atribuciones al INRA para acelerar la reversión de tierras y la distribución colectiva a poblaciones sin tierra o sin tierra suficiente, ampliando además el plazo del saneamiento hasta 2013, ya que en esos diez años todavía quedaba más del 60% de la superficie nacional sin sanear aún.

Asimismo, en 2009, la nueva Constitución Política del Estado constitucionaliza los principales preceptos establecidos en la ley de Reconducción Comunitaria de la Reforma Agraria del año 2006, estableciendo además que el incumplimiento de la función económica y social de la tierra<sup>3</sup>, junto con la tenencia latifundista de la misma, son causas reconocidas legalmente para revertir la propiedad agraria, vale decir, para anular derechos propietarios privados, convertirlas en tierras de propiedad estatal (tierras fiscales) para considerar luego su distribución para quién lo necesite, a condición que se otorgue en propiedad colectiva. Define el latifundio como las tierras donde no se cumple la función económica y social, que mantienen sistemas laborales servidumbrales en su interior, que son improductivas, o que son mayores a las 5.000 hectáreas.

Además, dicha Constitución reafirmó una serie de elementos jurídicos ya establecidos en diversas leyes como por ejemplo la imposibilidad de dividir la pequeña propiedad, la complementariedad entre derechos individuales y colectivos sobre la tierra, y el reconocimiento del derecho al uso de los recursos naturales renovables, el derecho a la consulta previa e informada y el derecho a la participación en los beneficios por explotación de recursos no renovables en favor de los pueblos indígenas titulares de las Tierras Comunitarias de Origen, que a partir de la nueva Constitución pasan a denominarse Territorios Indígena Originario Campesinos (TIOC).

En 2013, ante el vencimiento del segundo plazo para la conclusión del saneamiento, se aprueba la ley 429, que vuelve a ampliar dicho plazo hasta el año 2017, ya que el proceso todavía no había llegado a la totalidad de la superficie nacional.

---

<sup>3</sup> Constitucionalmente se define la Función Económica y Social de la tierra como el “empleo sustentable de la tierra en el desarrollo de actividades productivas, conforme a su capacidad de uso mayor, en beneficio de la sociedad, del interés colectivo y de su propietario” (art 397, III. Constitución Política del Estado, 2009).

Dos hechos políticos hay que destacar respecto a la distribución de tierras y el uso que se hace de ellas en Bolivia. El primero es la conducción campesina e indígena del proceso de legislación sobre la materia; si bien otros sectores han logrado incluir algunas de sus demandas, en general han sido las organizaciones de los pequeños productores, así como de la propiedad comunitaria e indígena quienes han liderado la iniciativa política y deliberativa. Segundo, que la delimitación de las 5.000 ha para empresas ha sido sometida a consulta democrática al pueblo a través de un referéndum en el mismo año 2009, lo que si bien algunos estudiosos indican que no tiene un valor real, es un referente moral muy importante sobre la voluntad de la población de establecer límites a ciertos tipos de propiedad.

## LOS ACTUALES RESULTADOS DEL SANEAMIENTO DE TIERRAS EN BOLIVIA

Bolivia cuenta con 109,8 millones de hectáreas, de las cuales 106,3 millones se han establecido como objeto de saneamiento. A diciembre de 2015, el proceso de saneamiento de tierras había llegado a un 73% de dicha superficie (77,1 millones de hectáreas saneadas), 19 millones de hectáreas se hallan aún en proceso de verificación de los derechos propietarios y quedan 10,4 millones de hectáreas en las que todavía no se ha iniciado ningún procedimiento administrativo (o se hallan en conflicto y por lo tanto el proceso de saneamiento está paralizado). Durante este proceso, se han emitido 760 mil títulos que benefician a cerca de 1,9 millones de personas (Cuadro 1)

De manera más específica, en estos 19 años de saneamiento de tierras, se ha logrado identificar 25,4 millones de tierras fiscales, lo que representa cerca del 24% de la superficie nacional susceptible de saneamiento; y además se ha reconocido derechos propietarios en 51,7 millones de hectáreas, para hacer, entre estas dos categorías, las 77,1 millones de hectáreas que ya han sido saneadas.

**Cuadro 1.** Avance del saneamiento de tierras a diciembre de 2015: superficie y beneficiarios

Tipos de propietarios	Superficie		Beneficiarios	
	Millones de hectáreas	%	Nº de personas	%
Campesinos (pequeña propiedad y comunidades)	19,7	26%	1.393.653	74%
Empresarios y medianos propietarios (mediana y gran propiedad)	8,1	11%	7.876	0%
Indígenas (Territorios Indígena Originario Campesinos - TIOC)	23,9	31%	494.439	26%
Tierras fiscales	25,4	33%	-	0%
<b>TOTAL</b>	<b>77,1</b>	<b>100%</b>	<b>1.895.968,0</b>	<b>100%</b>

Fuente: INRA, Rendición de cuentas, febrero de 2016

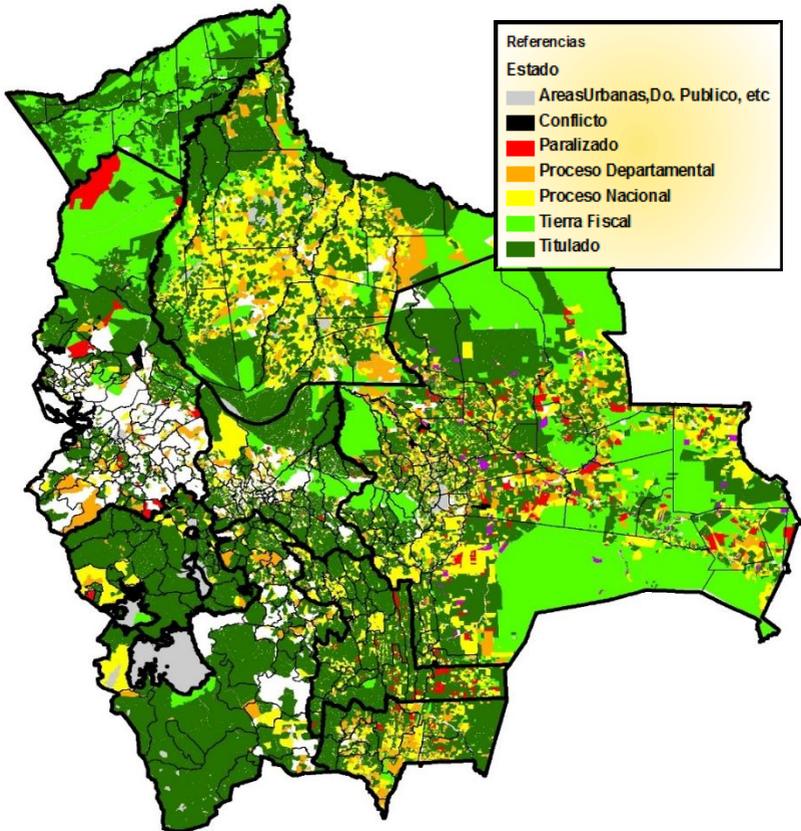
Este proceso, a diferencia con la Reforma Agraria de 1953, es el notable avance en la titulación de Territorios Indígena Originario Campesinos - (TIOC) con 23,9 millones de hectáreas saneadas colectivamente para cerca de medio millón de indígenas de tierras bajas y de tierras altas. Asimismo, se han regularizado derechos agrarios de cerca de 1,4 millones de campesinos, con 19,7 millones de hectáreas en una combinación de pequeña propiedad individual y propiedad comunitaria de carácter colectivo.

En los últimos años, el proceso ha llegado a tierras de medianos propietarios y grandes empresarios agrícolas y ganaderos, que han logrado regularizar derechos para 7.876 personas por un poco más de 8 millones de hectáreas; la superficie que se encuentra en trámite de al menos 5 millones más, beneficiarán a este tipo de propietarios.

Como se puede ver en el Mapa 1, si bien se ha avanzado con el saneamiento en prácticamente todo el país, solo uno de los nueve departamentos de la

división política administrativa del Estado boliviano ha dado por concluido el proceso - en el extremo norte el Departamento de Pando - mientras que en los otros nueve todavía existen algunos sectores que se encuentran en proceso.

**Mapa 1:** Avance del saneamiento de tierras a diciembre de 2015



Fuente: INRA, base de datos, 2015.

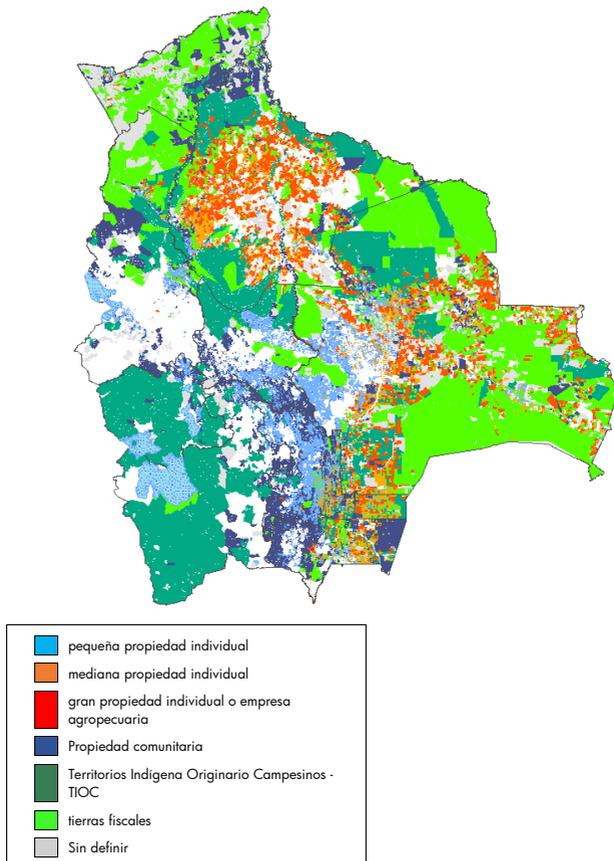
La mayoría de los casos en los que el proceso de saneamiento se encuentra retrasado, corresponde a dos tipos de situaciones diametralmente opuestas. Por una parte son pequeñas unidades, medianos productores y sectores empresariales que no tienen mayor dificultad con sus vecindades; por la otra, corresponde a casos que son muy conflictivos y se evita entrar en los trámites voluntarios para postergar la resolución de los problemas de límites y legitimidad de la posesión.

Un dato que tiene mucho interés para las comunidades y los nuevos asentamientos, es el de la disponibilidad de tierras fiscales ya que analizando el mapa es evidente la gran cantidad de tierras en esta categoría. Sin embargo, la mayoría en realidad corresponde a áreas protegidas, o en regiones que no se consideran aptas para los asentamientos humanos. No por ello dejan de ser áreas en disputa con el Estado, en unos casos existe posesión de hecho de pueblos indígenas, y en otros asentamientos ilegales.

En cuanto a los tipos de propiedad, por primera vez se cuenta con información geo referenciada al mayor nivel posible, lo cual constituye una gran ventaja si es que el país avanza en términos de planificación de uso, catastro y otros aspectos que son indispensables tanto para asuntos alimentarios, fiscales, laborales, entre otros.

Como puede verse en el Mapa 2, los territorios indígenas, las comunidades y las propiedades pequeñas tienen todo el control territorial de altiplano y valles; en cambio, los territorios indígenas y las comunidades campesinas comparten propiedad en las regiones de las tierras bajas de Bolivia, especialmente en las zonas de producción agrícola y ganadera.

**Mapa 2:** Saneariamiento de tierras por tipo de propiedad a 2015



Fuente: INRA, base de datos 2015

El Mapa tiene como ventaja el poder mostrar las grandes tendencias regionales en cuanto al tipo de propiedad: así, se puede decir que en el Altiplano Sur y en la Amazonía predomina la propiedad colectiva, en la región de los llanos de Moxos las medianas propiedades ganaderas, y que en los valles es mayoritaria la presencia de la pequeña propiedad individual de base campesina. Al mismo tiempo, la dificultad de la escala es que no se puede apreciar que en cada

unidad territorial coexisten diferentes tipos de propiedad, y muchas veces ese es el origen de los conflictos que generan grandes tensiones entre los actores campesinos indígenas con empresarios y entre campesinos con pueblos indígenas.

A nivel macro se puede apreciar, hasta el momento, un predominio de los territorios indígenas, seguido por comunidades y pequeñas propiedades, seguido por la mediana propiedad y la propiedad empresaria, que serían las dos categorías comerciales por excelencia y las únicas que pueden entrar al mercado de tierras.

Es importante apuntar aquí que la nueva Constitución Política del año 2009, no solamente que protege la propiedad comunitaria, sino que establece que es la única forma de propiedad reconocida como beneficiaria de nuevas dotaciones que pueda otorgar el Estado. Eso significa que si las tierras fiscales pasan a algún tipo de propiedad, necesariamente será la propiedad comunitaria y si las propiedades medianas y grandes pasaran a ser consideradas fiscales por la mala administración de sus actuales propietarios, entonces estas serían convertidas en propiedades comunitarias.

Otro aspecto a resaltar, es que en muchas regiones de Bolivia las familias que poseían título de propiedad anterior a la reforma del año 1996, pusieron sus papeles a disposición de las comunidades para convertir sus posesiones en posesiones comunitarias, debido principalmente a la protección de los sistemas comunitarios pero también a la noción de control territorial que la categoría comunidad les otorga. Este fenómeno ha sido muy poco estudiado y generalmente se asume que lo que se hizo es reconocer las propiedades comunitarias existentes, aunque en verdad se trata de cambios de los sistemas de tenencia.

Lo mismo ocurrió con la prohibición de propiedades privadas de más de 5.000 hectáreas, en las que muchos propietarios subdividieron sus empresas para que cada unidad entre en la superficie reglamentada, lo que si bien al principio fue solamente una medida técnica, con el tiempo fue generando un nuevo mercado de tierras y el establecimiento de nuevas dinámicas productivas en esas superficies, ya que se anticiparon herencias y se obligaron a inversiones para demostrar el uso.

## LOS TERRITORIOS INDÍGENAS

Como ya se ha afirmado más arriba, el resultado más importante del saneamiento de tierras en el país es el reconocimiento y la titulación de Territorios Indígena Originario Campesinos (TIOC). A diciembre de 2015, los TIOC del altiplano y valles sumaban 10,6 millones de hectáreas y los del Oriente, el Chaco y la Amazonía llegaban a 13,3 millones. Hay más de 250 TIOC en el país y son muy diversos entre sí; en general, los TIOC más extensos se hallan en las Tierras Bajas, pero la más grande con casi 2 millones de hectáreas es la de Nor Lipez en el departamento de Potosí, mientras que las más chicas apenas superan las 200 hectáreas y pertenecen normalmente a comunidades originarias del altiplano.

Es importante anotar que el derecho territorial no significa que las comunidades y familias que allí viven no existían antes del proceso de saneamiento o no administraban ningún tipo de derecho de posesión; más bien, en la mayoría de los casos las comunidades han decidido (entregando voluntariamente sus antiguos títulos) convertir su territorio en parte de un territorio mayor, esto es que lo mismo que ocurrió con familias en comunidad aquí sucedió a nivel de comunidades. Eso significa que el gobierno de sus tierras pasa de la administración comunitaria a las convenciones colectivas autogestionadas por sistemas supracomunitarios, lo cual también es una novedad de los últimos 20 años, esto es el reconocimiento por parte de la población y las leyes de unidades de gobierno territorial indígena a nivel supracomunitario.

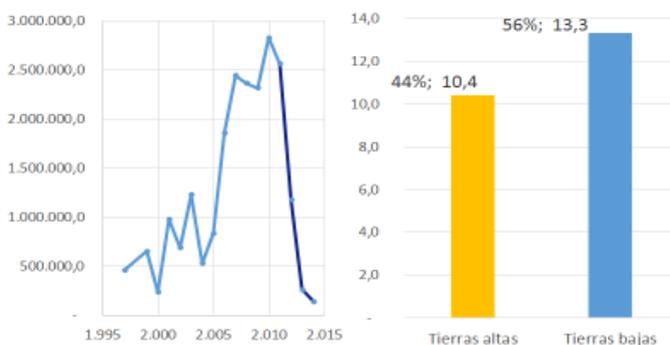
Para las familias, esto tiene una ventaja muy importante: al mismo tiempo que pueden acceder a un conjunto de recursos y prerrogativas de gobierno local que antes no tenían o no se encontraban reconocidas por ley aunque existían en la práctica y la tradición, pueden acceder a recursos naturales más allá del lugar del asentamiento habitual al que pertenecen.

Este tipo de propiedad territorial colectiva ha generado nuevas formas de ocupación temporal que no han sido estudiadas en su integridad, lo que quiere decir que muchas familias que son reconocidas como miembros de los territorios participan de manera activa en ciertos procesos productivos pero no viven de manera permanente en el territorio.

Luego de un periodo de avances acelerados que duró 10 años, cabe hacer notar que desde 2014 (Grafico 1) el gobierno de Bolivia ya no está admitiendo nuevas demandas para sanear y titular TIOC, decisión que se atribuye a una

mirada gubernamental de tipo desarrollista, donde algunos sectores cercanos al gobierno nacional consideran a los TIOC como improductivos en términos agrícolas, ineficientes y hasta obstáculos desde la perspectiva del desarrollo económico y la extracción de recursos naturales. También es verdad que el mayor número de demandas históricas han sido atendidas y eso ha generado una desmovilización de la demanda general y la representación política en este sentido.

**Gráfico 1.** Titulación de TIOC por año y región



Lo que queda pendiente como deuda del Estado a los pueblos indígenas, originarios y campesinos demandantes de territorios es concluir con la superficie que se calculó inicialmente como necesidades espaciales para el sostén de la vida en los distintos marcos culturales y relacionales con la naturaleza para cada uno de los territorios del país.

Otros aspectos que ya son de gestión territorial tienen que ver con los mecanismos de administración internos, como resolver la discontinuidad territorial en los casos que los territorios han quedado atravesados por otros tipos de propiedades, o donde las viviendas han quedado muy distantes de los centros de producción y las tierras fértiles, buscando como compatibilizar estos territorios con aquellas otras estructuras administrativas del Estado.

Finalmente, los territorios no están libres de avasallamientos, incluso de campesinos que migran de unas regiones a otras en el país, como es el caso de los productores de coca que de manera permanente vienen cercenando el

Territorio Indígena Parque Nacional Isiboro Sécore (Tipnis), en la mayoría de los casos con protección del propio gobierno nacional y los gobiernos subnacionales que administran.

## LAS NUEVAS COMUNIDADES INTERCULTURALES

Al norte del país en el Departamento de Pando, en el transcurso del proceso de saneamiento han surgido 250 nuevas comunidades que antes eran asentamientos de empleados temporeros de empresas de extracción forestal y agroforestal o, a lo sumo, núcleos domésticos de origen agroextractivista (recolectores de castaña y caucho sobre todo). Para el conjunto del país, de las 18.589 comunidades censadas en el año 2013 (INE, 2015), al menos 1.000 no existían antes de 1996 como formas organizativas relacionadas a un territorio, vinculadas a la propiedad de la tierra y al aprovechamiento de los recursos naturales.

Esta situación enfrenta al país, a las organizaciones del Estado como a las propias formas de auto representación, a una realidad que ha sido permanente y muy intensa en el país, referida a la construcción habitual de nuevas comunidades en base a población de distintos orígenes en espacios y territorios cuya ecología a muchos les resulta desconocida. Una diferencia a los años 60 y 70 del siglo pasado, es que en Bolivia en los últimos 10 años prácticamente se erradicó la palabra colonia y colonización para referirse a estos procesos de asentamiento y ocupación de nuevos espacios por parte de campesinos que se desplazan de una región a otra región del país.

Hasta el año 2009, existían en Bolivia tres referentes de organizaciones campesinas indígenas: la Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia (Csutcb), la Confederación Sindical de Colonizadores de Bolivia (CSCB) y la Confederación de Pueblos Indígenas de Bolivia (CIDOB). Hoy, la CSCB ha cambiado su denominación, sigla y orientación a la llamada Confederación Sindical de Comunidades Interculturales Originarias de Bolivia (CSCIOB); este cambio no solamente responde a un reajuste político y funcional a la nueva Constitución del año 2009, sino a una comprensión distinta de los derechos territoriales, el rol del Estado y los derechos de los pueblos indígenas campesinos en general.

Estos cambios organizativos muestran solamente un rostro de la nueva configuración social del campo, sin que se pueda afirmar por el momento que

sea un proceso concluido o que se tengan las evidencias de otro momento de estabilidad social, política y económica.

Otros fenómenos que se han profundizado dado estos sistemas de tenencia, las nuevas infraestructuras de vertebración caminera y la creciente expansión de las ciudades intermedias, son muy nuevos y tienen que ver los aspectos lingüísticos culturales, la doble residencia y la construcción de autonomías en contextos multiculturales (Albó, 2013).

En términos de doble residencia es muy común y posiblemente una tendencia, que las familias de muchas regiones fijan doble, y hasta triple residencia, en una o dos regiones rurales y en alguna zona urbana de Bolivia. De esta manera continúan con sus actividades agrícolas y otras relacionadas a los recursos naturales, al tiempo que garantizan una vivienda y condiciones para el estudio universitario de los hijos, acceso a sistemas de salud y sistema de consumo propiamente urbanos. Esta situación si bien es muy conocida, en los hechos no se han logrado grandes avances estadísticos pues no se cuenta con una consulta en este sentido; en el último ejercicio censal del año 2012, a pesar de varias propuestas en este sentido, no han sido incorporadas por el organismo oficial (Albó, 2012).

El término intercultural más que hacer referencia solamente a una organización social, hay que ubicarla en un contexto donde la movilidad social ha dado lugar a una configuración y reconfiguración de comunidades rurales o rurales de doble residencia, en el que los supuestos de homogeneidad cultural van desapareciendo en las regiones de reciente ocupación y por tanto las más prósperas en términos económicos y en disponibilidad de recursos naturales.

Las hipótesis del dominio territorial gracias al conocimiento local, de las estructuras organizativas tradicionales, de las formas de conformación de familias y unidades productivas, son nuevas y su diversidad es tanta como comunidades existe. En la mayoría de los casos, estas comunidades han elaborado estatutos y otras reglamentaciones que son muy interesantes ya que regulan incluso la inclusión de nuevos miembros, así como la exclusión de los más conflictivos.

En los casos de las familias que se han movilizado geográficamente eligiendo otro contexto ecológico al de su origen, existen los problemas habituales de desconocimiento y adaptación a las nuevas condiciones, lo que significa que además de ser un proceso difícil y a veces traumático para las familias, se comenten excesos en la transformación del ambiente, poniendo en riesgo la

reproducción de la biodiversidad natural y por ese camino su propia sostenibilidad como asentamiento humano. En estas situaciones cabe preguntarse sobre los límites del conocimiento tradicional cuando las condiciones materiales cambian radicalmente así como el rol de las instituciones, especialmente la academia y el sistema educativo, aspectos aún poco abordados (Bazoberry, 2015).

## LOS CAMPESINOS EN PROPIEDAD PARCELARIA INDIVIDUAL

Desde 1953, la antigua ley reconocía dos tipos de propiedad para los pequeños productores: el solar campesino que se definía como el lugar de la vivienda, y la pequeña propiedad agraria que se encontraba delimitada entre cinco y quinientas hectáreas, dependiendo de la región agroecológica en la que se ubicaba la familia.

No tenemos la cifra exacta de propiedades parcelarios individuales legalmente denominadas pequeñas propiedades; desde hace algunos años el INRA en tanto órgano encargado de la conducción del saneamiento viene agregando las pequeñas propiedades con las propiedades comunitaria denominando propiedad de campesinos+interculturales, lo que no es correcto legalmente, menos en términos sociológicos, económicos y culturales. Con esta forma de agregar los datos, a grosso modo se estaría hablando de un promedio de 14 ha por cada unidad beneficiaria, aunque no se puede decir por título ya que la propiedad comunitaria supone muchas familias beneficiarias bajo un solo título.

En la nueva constitución se elimina el solar campesino y queda como categoría para la propiedad campesina parcelaria individual la categoría de pequeña propiedad. Como en todos los otros casos, la Constitución de 2009 manda a que se redefinan las características y superficies de los tipos de propiedad, con la excepción de la superficie superior de la empresa agropecuaria que quedó definida en 5.000 hectáreas.

Respecto a la pequeña propiedad, la Constitución manda a que el Estado vele porque se constituya en una superficie que garantice medios de vida dignos para la población, y en ese mismo sentido a que una de sus características sea que no se puede vender ni subdividir. Ambas condiciones son heredadas desde el año 1953 y en la mayor parte de los casos no se ha cumplido, lo que ha llevado en algunas regiones a la permanente parcelación de la propiedad y

en las regiones que ello no ocurrió fue propicio el desarrollo de un mercado interno entre familiares y vecinos.

En las regiones más pobladas, especialmente cercanas a las grandes ciudades, o en las comunidades muy pobres, el principal reclamo de los productores y de los teóricos de la tenencia de la tierra es la presencia creciente del minifundio, entendiendo por esta categoría aquella situación en la que el tamaño y las características del terreno no permiten la reproducción biológica de una unidad familiar, menos aún su participación económica en el mercado.

En el año 2011 se organizó la discusión más amplia de los últimos años sobre el minifundio; los resultados se publicaron bajo el título “Hablemos de tierra” y algunos autores plantearon la necesidad de realizar una reforma agraria del minifundio, entendiendo por esto la necesidad de rearticular la pequeña propiedad dispersa que es una característica de la tenencia campesina especialmente en el altiplano y valles de Bolivia (Gianotten, 2011). Otros planteamos que es un fenómeno complejo y que al menos hay que identificar dos situaciones: aquellas en las que no es un problema ya que la tierra tiene una función de corte cultural y político como es el caso del Altiplano, y aquellos en los que su condición de subordinación a las grandes propiedades o centros urbanos reflejan centros de reproducción de mano de obra barata para el mercado laboral de temporeros, por lo que las soluciones tendrían que partir de las características de cada caso (Bazoberry, 2011); también está presente la visión productiva bajo la ecuación mano de obra, tecnología y superficie, el rótulo que explica este razonamiento es “el tamaño (de la tierra) si importa”.

En tanto no se cumple el mandato del año 2009 de redefinir las características de la propiedad agraria, el Estado entrega miles de títulos a pequeñas unidades de propiedad campesina. En algunas regiones quechuas y aymaras han optado por un sistema mixto de propiedad, en la que combinan la pequeña propiedad familiar con algunas áreas tituladas comunitariamente. En estos casos se tratan de propiedades de menos de 1 hectárea que en este nuevo ciclo de titulación han resuelto temporalmente los conflictos que surgen de los sistemas de herencia que rigen en el país, aunque es un problema irresuelto a nivel jurídico en tanto las prácticas y los nuevos arreglos superan cualquier convención que pueda dictarse desde el Estado.

## LA TITULACIÓN DE TIERRAS A NOMBRE DE LAS MUJERES

Formalmente, la incorporación obligatoria de las mujeres en los títulos de propiedad se ha convertido en el mecanismo por excelencia para garantizar su participación en los procesos de revisión de la propiedad agraria, así como los de distribución de nuevas tierras tanto a nivel de comunidades como de propiedades individuales y familiares en los estamentos de pequeña propiedad, mediana y empresarial.

Según el INRA, concluido el año 2015, en el título de propiedad el 46% tiene firma de alguna mujer y el 53% de algún hombre, lo cual significa que una gran mayoría lleva la firma de ambos y de acuerdo a la legislación boliviana, el primer nombre del título corresponde al de la mujer cuando existe una relación de pareja o familiar. La información disponible no abunda en cuántos de los títulos tienen titulares sólo hombres o sólo mujeres, aunque si bien existen lo predominante suele ser la titularidad de la pareja.

Existe una discusión abierta en Bolivia respecto a si estos avances formales habrían mejorado la condición económica y política de las mujeres. En el campo económico, aunque no es el tema de este artículo, la condición no habría variado sustancialmente aunque la condición de agricultora y responsable de las actividades de la finca se ha incrementado notoriamente en los últimos años, así como en otras áreas de la actividad laboral como la construcción y la conducción de transporte público. Donde sí la situación ha cambiado considerablemente es en el campo político ya que la titularidad de los derechos propietarios ha catapultado la participación en temas sustanciales respecto a la distribución de la tierra, el uso y el destino de los recursos naturales y productivos.

## LAS TIERRAS FISCALES Y EL PROCESO DE DISTRIBUCIÓN

Otro resultado notable del saneamiento de tierras es la identificación de tierras fiscales, entendiendo a esta categoría como aquellos espacios que forman parte del territorio de un Estado que no tienen asignado un derecho propietario a favor de una persona natural o jurídica y, por lo tanto, deben ser administradas por el Estado.

Según datos oficiales a diciembre de 2015, se habrían identificado 25,4 millones de hectáreas como tierras fiscales, de las cuales, un 71% no son disponibles, vale decir, son concesiones forestales, áreas protegidas, parques

nacionales, áreas de dominio público y áreas de proyectos estratégicos nacionales. Esto quiere decir que el 29% restante (alrededor de 7,5 millones de hectáreas) estaría disponible para su distribución a población que necesite tierras.

En los últimos años, de estos 7,5 millones de tierras fiscales disponibles, 2,6 millones ya han sido correspondientemente dotadas -principalmente en los departamentos de Santa Cruz y de Pando- beneficiando a 30 mil familias organizadas en 844 comunidades, quedando un remanente de alrededor de 4,9 millones de hectáreas para su dotación. En los planes gubernamentales se prevé distribuir al menos 3 millones más hasta 2017, para favorecer a al menos 55,000 familias adicionales.

El proceso de distribución de tierras fiscales tiene sus particularidades. Según la legislación vigente sólo se puede otorgar tierras bajo la figura de dotación colectiva gratuita a pueblos y comunidades indígena originario campesinas. Las personas particulares ya no pueden acceder a tierras del Estado bajo ninguna modalidad; para estos casos está prevista la figura de la adjudicación de tierras, previo pago del valor catastral de las mismas; sin embargo, en la práctica, esta última forma de acceso no se aplica, ya que se ha previsto sólo distribuir tierras a colectividades.

Para la dotación se debe seguir un principio denominado de gradualidad donde la prioridad en la distribución de tierras debe ser otorgada primero a los pueblos y comunidades que residen en el lugar y no posean tierra; posteriormente, se debe considerar a los pueblos y comunidades del lugar que posean tierra de manera insuficiente para, finalmente, tomar en cuenta a los que no residan en el lugar y que no tengan tierras o la posean de manera insuficiente. Algunas organizaciones indígenas de tierras bajas se han quejado de que este principio no estuviese siendo respetado ya que en la práctica, es cada vez más frecuente que las comunidades se asienten en el lugar y luego, bajo presión de la población interesada, gestionen el proceso de dotación, generando espacio para la corrupción y la distorsión de la norma.

Pero más allá de estas cuestiones procedimentales, es importante resaltar que las tierras fiscales disponibles de libre disposición para su dotación a las comunidades campesinas e indígenas, en general se halla en áreas donde la vocación productiva es normalmente forestal, o constituyen serranías inaccesibles o de difícil acceso. Sin embargo, desde el criterio territorial y de manejo de recursos naturales, las comunidades aprecian todos estos espacios, por lo que las demandas de dotación continuarán en el futuro.

La mayor dificultad es que se trata de tierras ubicadas en lugares de difícil acceso caminero con escasa o ninguna llegada de servicios básicos como agua potable, electricidad, salud y educación, o son zonas con condiciones climatológicas de difícil manejo, con inundaciones o sequías anuales por ejemplo.

Por el contrario, las zonas donde se asienta la mayor parte de la población rural en el país y las áreas donde se produce la mayor cantidad de alimentos provenientes de la agricultura y la ganadería, vale decir, el altiplano paceño, los valles cochabambinos, potosinos chuquisaqueños y cruceños y las planicies benianas, prácticamente no tienen tierras fiscales disponibles.

Con la información disponible se puede afirmar que en Bolivia las políticas del productivismo agropecuario ya no pueden basarse en la perspectiva de la distribución de tierras como el mecanismo central de la política pública; lo que existe puede generar condiciones de vida para muchas familias campesinas e indígenas dentro de sistemas productivos que tienen otros principios y valores que la simple producción agrícola, lo que no quiere decir que no tengan las condiciones para aportar a la economía del país, la alimentación y el empleo de las personas.

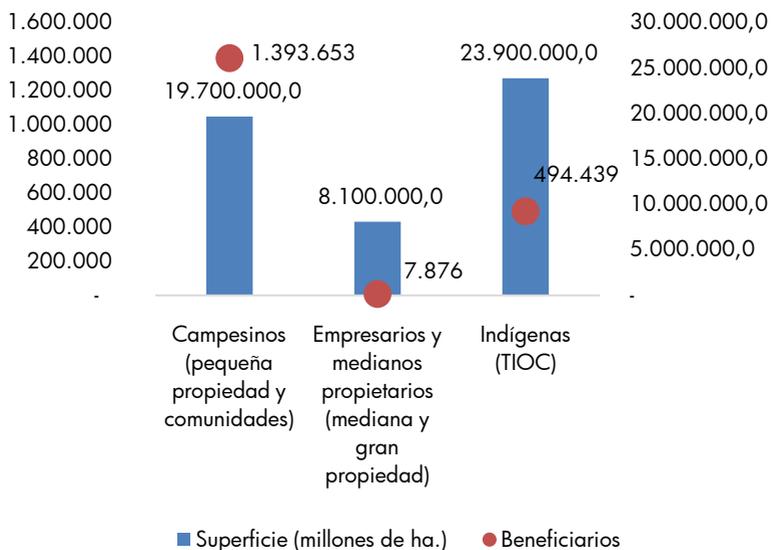
Lo que continuará en debate es si las tierras en manos de los empresarios y de los medianos propietarios ubicados en zonas de alta fertilidad, están haciendo el mejor uso de sus derechos, han incorporado criterios de sostenibilidad y están realizando el mantenimiento necesario para que estas extensiones continúen produciendo en el futuro.

## LA NUEVA ESTRUCTURA DE TENENCIA DE LA TIERRA EN BOLIVIA

El concepto tenencia de la tierra hace referencia a las condiciones y los términos bajo los cuales el derecho a la tierra es ejercido, traduciéndose estos elementos en una serie de normas formales y consuetudinarias que definen quién accede y usa a la tierra y cómo se garantiza su derecho propietario. La estructura de tenencia de tierras a su vez plantea la correlación de fuerzas que permiten determinado esquema de propiedad agraria; vale decir, es una expresión de las relaciones existentes entre tipos de propietarios, tipos de propiedad y sistemas productivos dentro del marco de un Estado (o algún otro referente territorial).

En el Gráfico 2 se puede observar que para los pueblos indígenas y originarios, bajo la figura de TIOC se les ha titulado 23,9 millones de hectáreas para beneficiar a 494,000 personas bajo un régimen propietario colectivo. La categoría de campesinos agrega la pequeña propiedad individual -bajo el supuesto de que la gran mayoría de beneficiarios son campesinos- con la propiedad comunitaria, típica de comunidades campesinas. Alrededor de 19,7 millones de hectáreas han sido tituladas mediante estos dos tipos de propiedad para beneficiar a casi 1,4 millón de personas. Por último, agregándola mediana propiedad con la empresa agropecuaria (o gran propiedad), se tienen casi 8,000 beneficiarios con una superficie de 8,1 millones de hectáreas.

**Gráfico 2.** Superficie y beneficiarios del proceso de saneamiento

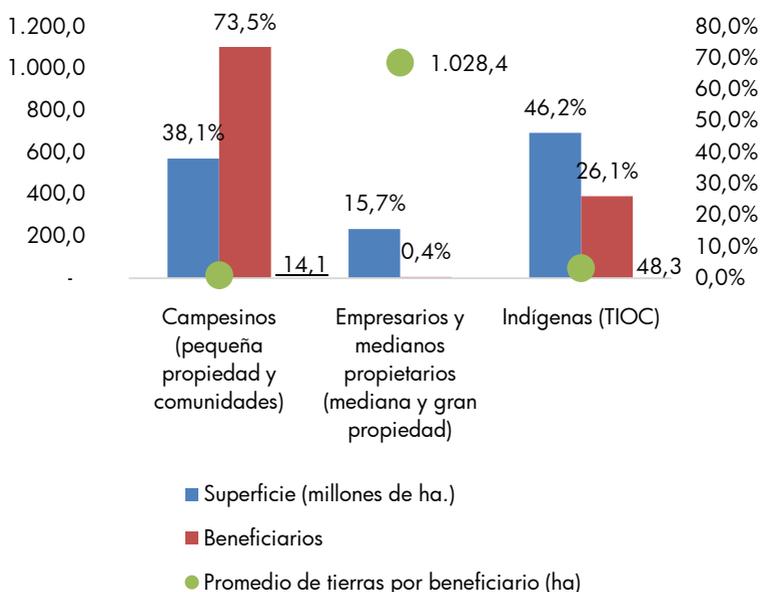


Fuente: INRA, base de datos, 2015

Si se toman los mismos datos para calcular porcentajes y promedios, se podría decir que a finales de 2015, considerando una superficie saneada de 51,7 millones de hectáreas sin considerar tierras fiscales:

- El 73,5% de los beneficiarios son campesinos y tienen el 38,1% de la tierra, con un promedio de alrededor de 14 hectáreas por persona.
- El 26,1% de los beneficiarios son pueblos indígenas originarios que han accedido al 46,2% de la superficie, con un promedio de 48,3 hectáreas por persona.
- El 0,4% de beneficiarios -medianos propietarios y empresarios- tienen en sus manos un 15,7% de la superficie, con un promedio de 1.028,4 hectáreas por persona.

**Gráfico 3.** Porcentaje de superficie y beneficiarios del proceso de saneamiento



Fuente: INRA, base de datos, 2015.

Con estas cifras se puede concluir fácilmente que en la actualidad existe en Bolivia una nueva estructura de tierras más equitativa que la que se tenía hasta antes de la Ley INRA y el saneamiento de tierras; sin embargo, es preciso hacer algunas puntualizaciones al respecto.

Es innegable que el hecho de reconocer cerca de 24 millones de hectáreas como territorios indígenas es un gran avance hacia una estructura de tierras más equitativa, especialmente los 13,3 millones de hectáreas para los pueblos indígenas de tierras bajas que no tuvieron ningún reconocimiento en la Reforma Agraria de 1953.

Según el INRA, quedan cerca de 10 millones de hectáreas para sanear y titular como mediana y gran propiedad, lo cual implica un cambio importante en los datos y en el peso del sector dentro de la estructura de tenencia.

Existen aún 125 propiedades ya tituladas individualmente que superan las 5 mil hectáreas, con un promedio de 8,500 hectáreas cada una; vale decir, lo que se define como latifundio en la Constitución Política del Estado del año 2009, pero que al no tener carácter retroactivo estas propiedades quedaron consolidadas de esa manera.

Por otro lado, hay cerca de 300,000 propiedades tituladas individualmente que tienen menos de una hectárea, con un promedio general de 3,000 metros cuadrados cada una y que reflejan claramente la situación crítica de minifundio existente en el país. Si se le añade que el INRA prevé sanear otros 10 millones de hectáreas en zonas campesinas e interculturales donde generalmente predomina el minifundio, es de esperar que la cantidad de propiedades minifundiarias tituladas aumente mucho más.

Desde el punto de vista constitucional, la indefinición del problema de la pequeña propiedad, sobre todo en sus características de minifundio, no permiten hablar fácilmente de una estructura equitativa de la tenencia de la tierra. Las cifras que ofrece el Estado comparan tierras colectivas con tierras de derecho individual, lo cual no es precisamente adecuado para un análisis de tenencia. No hay que olvidar que en los territorios indígenas y en las propiedades comunitarias, buena parte de la superficie saneada no tiene aptitudes productivas agropecuarias o forestales, por lo que no corresponde incluirlas en un ejercicio de tenencia. En las propiedades colectivas, normalmente el uso agropecuario es familiar y es esa superficie de uso la que se tiene que comparar con la propiedad individual de medianos y grandes propietarios para medir efectivamente el grado de inequidad en la estructura agraria del país.

La nueva estructura de tenencia, con nuevas categorías como Territorios Indígenas, el peso de la comunidad, las nuevas características de la distribución colectiva, constituye en nuevo panorama sobre el que se puede desarrollar el

mundo agrario y rural en Bolivia. Sin embargo, sobre ese camino hay mucho que andar. Temas como tecnología, producción, estabilidad laboral, financiamiento y otros que se pueden estudiar a través de otras herramientas estadísticas, que lamentablemente el país no cuenta con la misma precisión que el de la propiedad de la tierra.

## CONCLUSIONES

Con un 10% del territorio que todavía no ha sido saneado, el modelo organizacional y las bases filosóficas de la relación saneamiento, redistribución y desarrollo del sector rural y agrario se va agotando.

La Ley INRA de 1996, la ley de Reconducción Comunitaria del año 2006 y la Constitución Política de 2009, fue el resultado de un complejo debate y la movilización de fuerzas que representaban todos los intereses presentes en Bolivia. Los avances logrados por pueblos indígenas, comunidades campesinas e indígenas, pequeños productores, ha sido resultado de su propia capacidad de organización, generación de propuestas, participación abierta en el sistema político y en los órganos de gobierno relacionados al campo.

En tiempos históricos podríamos afirmar que este proceso lleva al menos 26 años; las denuncias de los actos de corrupción en la distribución de tierras consiguen que en 1986 se cierre el ciclo de la Reforma Agraria de 1953 y se intervienen las instituciones que operaban en el tema tierras; la Marcha de Indígenas del Oriente en 1990 abrió la posibilidad de las Tierras Comunitarias de Origen, consiguiendo la declaración de nueve TCO, entre ellas el Tipnis; en 1996 tras una marcha indígena campesina se firma la ley INRA; en el año 2006 tras otra marcha multitudinaria se firma la ley de Reconducción Comunitaria, y en el 2009 se vota por referéndum la nueva constitución y el tamaño máximo de la propiedad en 5.000 ha.

En términos políticos, muchos gobiernos y líneas políticas en la primera etapa de ley INRA que se conocen como neoliberales, la conducción de las instituciones a cargo de directivos gremiales de la agroindustria, y un aletargamiento permanente de los procesos en espera de una mejor condición política para revertir los avances de campesinos e indígenas, lo cual nunca llegó. Al contrario, en los 12 años de gobierno de Evo Morales y en especial de actores muy comprometidos en los primeros seis años de gobierno, la apertura para nuevas demandas y la titulación avanzó a pasos acelerados.

Hoy, en cambio, el panorama es distinto. Las nuevas demandas han sido frenadas y las pocas que existen se administran de manera política, existe malestar en sectores indígenas y en comunidades originarias del oriente. El gobierno ha cedido a demandas de los sectores empresariales, como disminuir la intensidad con la que se preveía el control de la función económica y social de las propiedades, ampliando el periodo de verificación de 2 a 5 años, lo que se refrendó con la Ley N° 740 de 29 de septiembre de 2015.

Con más intensidad, desde el año 2013 el gobierno de Bolivia viene hablando sobre la necesidad de incrementar la producción de alimentos. Si bien se mantiene la forma discursiva de asegurar los alimentos con prácticas de soberanía alimentaria, tiene mayor interés en incrementar la exportación para dinamizar una economía que va mostrando signos de agotamiento. Dentro del gobierno existen funcionarios que bajo el rótulo de la productividad están dispuestos a facilitar la ampliación de la superficie agrícola y autorizar la producción con transgénicos; para ello han logrado articular a algunos dirigentes de organizaciones campesinas que se encuentran muy cercanos a la posición del gobierno.

Sin embargo, el panorama es más complejo dada la nueva estructura agraria, la dispersión de las organizaciones sociales, campesinos, indígenas, interculturales, empresarios del agro; los núcleos de interés son radicalmente opuestos y el Estado no tiene la suficiente fuerza para imponer un criterio, por lo que el debate y las movilizaciones podrían agudizarse sobre cualquier paso en falso que pueda dar el ejecutivo.

La Cámara Agropecuaria del Oriente que representa la agroempresa, propone una agenda basada en la ampliación de la verificación de la Función Económica y Social, incrementar el castigo y explicitar el delito de avasallamiento de tierras, ampliar los permisos para uso de biotecnología en maíz, algodón y nuevos eventos en la soya, así como reducir el gravamen a las importaciones de fertilizantes y agroquímicos para los empresarios, y subsidiar estos productos para el pequeño productor. Lo que, salvo el uso de la biotecnología, es atendida favorablemente.

Los campesinos, en cambio, representados por la Csutcb, CSMBS y los CSCIB<sup>4</sup> se mantienen en la consolidación de la propiedad comunitaria y familiar, el impulso a la economía comunitaria, equidad en la participación de la mujer, el fortalecimiento del sindicato y las estructuras territoriales, y el respecto a los derechos de la Madre Tierra, la promoción de la soberanía alimentaria, lo que significa regulaciones y sanciones al uso de agroquímicos y organismos genéticamente modificados.

Las organizaciones indígenas del oriente representadas por la CIDOB, la APG y la CONAMAQ<sup>5</sup>, mantienen la agenda centrada en la promoción y defensa integral de los derechos de los territorios, avanzar hacia las autonomías territoriales indígenas, uso racional de los recursos naturales, reducir las actividades que acrecientan los problemas de cambio climático, fortalecimiento de las agriculturas familiares y colectivas, frenar el avasallamiento en los territorios de sectores campesinos afiliados a otras organizaciones, mantener la normativa vigente respecto al control de las empresas agropecuarias.

A su vez, las organizaciones de pequeños productores representados por la AOPEB y la CIOEC<sup>6</sup>, en su mayoría de inclinación agroecológica, postulan el apoyo prioritario a la agricultura sostenible como manera de conservar los medios de producción, reconocimiento a la familia como el núcleo central del proceso productivo, soberanía alimentaria, autogestión campesina y economía solidaria como equilibrio entre el desarrollo social y económico. También incluyen rescatar el conocimiento tradicional, facilitación de capital de inversión y operación, infraestructura productiva, transformación de alimentos, políticas diferenciadas especialmente en impuestos y créditos, rechazo a los transgénicos.

---

<sup>4</sup> Csutcb/Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia; CSMBS/ Confederación Sindical de Mujeres Bartolina Sisa; CSCIB/Confederación Sindical de Comunidades Interculturales de Bolivia.

<sup>5</sup> CIDOB/Confederación de Pueblos Indígenas de Bolivia: Oriente, Chaco y Amazonía; APG/Asamblea del Pueblo Guaraní; CONAMAQ/Consejo Nacional de Ayllus y Markas del Qullasuyu.

<sup>6</sup> AOPEB/Asociación de Organizaciones de Productores Ecológicos de Bolivia; CIOEC/Coordinadora de Integración de Organizaciones Económicas Campesinas, Indígenas y Originarias de Bolivia

Hasta el momento, se puede afirmar que los sectores campesinos, indígenas, pequeños productores, han construido una legislación y un marco institucional acorde a sus intereses, introduciendo figuras muy avanzadas de derechos territoriales y autonomía política, evolucionando hacia la autonomía administrativa. Sin embargo, son necesarios resultados en la conservación de los avances logrados, así como transitar de la defensa a la gestión productiva y ambiental de los territorios, amén de lograr resultados favorables en términos clásicos de educación, salud e ingresos.

En el futuro, como en otros momentos en la historia de Bolivia, el debate entre los modelos de desarrollo, el margen de la decisión del Estado, así como los límites impuestos a la función social y económica de la relación tecnología y capital, entrarán nuevamente en debate para el conjunto de la sociedad.

## BIBLIOGRAFÍA

- Albó, X. (2012). Censo 2012 en Bolivia: posibilidades y limitaciones con respecto a los pueblos indígenas, *Tinkazos*, vol 15 núm 32, Fundación PIEB, La Paz, Bolivia: 33-45.
- Bazoberry, O. (2015) Mundo rural en Sudamérica, siglo XXI: una aproximación desde la perspectiva de la educación, *Tendencias en Foco N° 32*. Revista Digital Red ETIS - IIPE - Unesco, Buenos Aires, Argentina.
- Bazoberry, O. (2011). ¿Cómo entender el minifundio en el contexto boliviano? En: *Hablemos de tierras, minifundio, gestión territorial, bosques e impuesto agrario en Bolivia*. La Paz. INRA / Embajada del Reino de los Países Bajos / Consultora Sur / Plural: 51 - 66.
- Bazoberry, O. et. al. (2004). *Entre el castaño y la hormiguita: historia de la comunidad Santa María, provincia Vaca Diez, Amazonía Boliviana*, CIPCA, La Paz, Bolivia.
- Bolpress (2011). El gobierno y la Cstutcb planean recortar las TCOs indígenas. [www.bolpress.com](http://www.bolpress.com) La Paz, Bolivia. Consultado 12 de febrero de 2017.
- Chonchol, J. (2003). La Reforma Agraria en América Latina. En J. Vargas, *Proceso agrario en Bolivia y en América Latina*, CIDES-UMSA / Plural Editores, La Paz, Bolivia.
- Chumacero, J. y Guerrero, R. (2008). Mirando más allá (artículo de opinión). [www.tierra.org](http://www.tierra.org) , Fundación Tierra, La Paz, Bolivia. Consultado 6 de marzo de 2016.

- Colque, G. (2014). *Expansión de la frontera agrícola. Luchas por el control y apropiación de la tierra en el Oriente boliviano*, Fundación Tierra, La Paz, Bolivia.
- Estado Plurinacional de Bolivia (2009). *Constitución Política del Estado*, La Paz, Bolivia.
- Hernaiz, I. y Pacheco, P. (2001). *La Ley INRA en el espejo de la historia*. Fundación Tierra, La Paz. Bolivia.
- Hernaiz, I., Pacheco, D., Guerrero, R., y Miranda, H. (2000). *Análisis crítico del proceso de catastro rural legal y saneamiento integrado al catastro legal en el departamento de Chuquisaca (KADASTER e INRA)*, Fundación Tierra, La Paz/Sucre, Bolivia.
- Instituto Nacional de Estadística. (2015). *Censo Agropecuario 2013. Bolivia, La Paz, Bolivia*.
- INRA (2010). *La tierra vuelve a manos indígenas y campesinas*. La Paz - Bolivia.
- INRA (2008). *Breve historia del reparto de tierras en Bolivia. De la titulación colonial a la Reconducción Comunitaria de la Reforma Agraria: certezas y proyecciones*, La Paz, Bolivia.
- INRA (2013). Presentación *Audiencia de rendición de cuentas final 2013*. La Paz ,Bolivia. Mimeo.
- INRA (2014). *Estado de saneamiento, noviembre 2014*. La Paz - Bolivia, mimeo.
- Gianotten, V. (2011). Una reforma agraria del minifundio. En: Hablemos de tierras, minifundio, gestión territorial, bosques e impuesto agrario en Bolivia. La Paz. INRA / Embajada del Reino de los Países Bajos / Consultora Sur / Plural: 29 - 49.
- Miguel, U. (2011). *Concentración y extranjerización de la tierra en Bolivia*, Fundación Tierra, La Paz, Bolivia.
- Molina Barrios, R. y Albó, X. (2013). Atlas de idiomas y pertenencia a pueblos indígenas y originarios de Bolivia: línea base, Universidad Católica Boliviana, La Paz, Bolivia/IBIS Dinamarca.
- Morales, M. (2011). El tamaño sí importa. En: Hablemos de tierras, minifundio, gestión territorial, bosques e impuesto agrario en Bolivia; INRA, La Paz, Bolivia / Consultora Sur-Plural, Embajada del Reino de los Países Bajos: 51 - 66.
- Peralta, P. (2015). El rostro del proceso es menos indígena y “pachamamista” que en 2006, *Página Siete*, edición del 1 de febrero.
- República de Bolivia (1996). *Ley 1715 del Servicio Nacional de Reforma Agraria*. La Paz - Bolivia.

República de Bolivia (2006). *Ley 3545 de Reconducción Comunitaria de la Reforma Agraria*, La Paz, Bolivia.

Urioste, M., y Kay, C. (2005). *Latifundios, avasallamientos y autonomías. La reforma agraria inconclusa en el Oriente*, Fundación Tierra, La Paz - Bolivia:

Bazoberry Chali, Oscar y Chumacero, Juan Pablo (2018), Nueva estructura agraria en Bolivia: avances y desafíos, *Revista Latinoamericana de Estudios Rurales*, III (5).

Recuperado de [\[conicet.gov.ar/ojs/index.php/revistaalasru/article/view/426\]\(http://www.ceil-conicet.gov.ar/ojs/index.php/revistaalasru/article/view/426\)](http://www.ceil-</a></p></div><div data-bbox=)