



**TIERRA Y TERRITORIO:  
UNA DISPUTA INCONCLUSA**

Mario Justiniano • Silvestre Saisari •  
Diego Pacheco • Eulogio Núñez

**Tierra y territorio:  
una disputa inconclusa**



Oscar M. Justiniano Pinto / Silvestre Saisari  
Diego Pacheco / Eulogio Núñez Aramayo

# TIERRA Y TERRITORIO: UNA DISPUTA INCONCLUSA

SERIE CONVERSATORIOS EN DEMOCRACIA

Nº 3



Vicepresidencia del Estado  
Presidencia de la Asamblea Legislativa Plurinacional

**BOLIVIA**

**FRIEDRICH  
EBERT**   
**STIFTUNG**

*Tierra y territorio: una disputa inconclusa*

Serie Conversatorios en Democracia, N° 3

Primera edición: mayo de 2022

500 ejemplares

Friedrich-Ebert-Stiftung en Bolivia (FES Bolivia)

Av. Hernando Siles 5998, esq. calle 14, Obrajes

Tel: (591 2) 275 0005

<https://bolivia.fes.de/>

La Paz, Bolivia

Vicepresidencia del Estado Plurinacional de Bolivia

Calle Mercado 308, Zona Central

Tel: (591 2) 214 2000

<https://www.vicepresidencia.gob.bo/>

La Paz, Bolivia

Coordinación editorial: José Luis Exeni Rodríguez

Edición: Hugo Montes Ruiz

Diseño de portada: María del Carmen Justiniano

Diagramación: Marco Alberto Guerra

Apoyo en la coordinación editorial: Camila Pemintel Cano y Marina Hauth

Depósito legal: 4-1-1676-2022

ISBN: 978-9917-605-51-5

Imprenta: Plural editores

*Impreso en el Estado Plurinacional de Bolivia*

*Las opiniones contenidas en esta publicación son de exclusiva responsabilidad de sus autores.*

Este libro se publica bajo licencia Creative Commons:

Atribución-No Comercial-Sin Derivadas 4.0 Internacional (CC BY-NC-ND 4.0)

Esta licencia permite a otros descargar y compartir esta obra con otros siempre y cuando se atribuya la autoría y fuente de manera adecuada. No se permite, sin embargo, cambiar de forma alguna los contenidos ni crear obras derivadas o hacer un uso comercial.



# Índice

Presentación .....	7
Palabras de inauguración	
<i>Jan Souverein</i> .....	11
El recorrido de la Reforma Agraria desde la perspectiva del sector privado	
<i>Oscar Mario Justiniano Pinto</i> .....	13
El verdadero significado de la Reforma Agraria para el Movimiento Sin Tierra	
<i>Silvestre Saisari</i> .....	21
La Reforma Agraria y la cuestión de la tierra y el territorio: una mirada histórica	
<i>Diego Pacheco</i> .....	27
La reconducción comunitaria de la Reforma Agraria: logros y desafíos	
<i>Eulogio Núñez Aramayo</i> .....	35
Palabras de cierre	
<i>Rubén Saavedra</i> .....	49
Ronda de preguntas y respuestas.....	57
Sobre los expositores .....	69



# Presentación

El tema de la tierra y la cuestión del territorio están en el núcleo de sucesivos conflictos y disputas en varios países. No es para menos, pues implican asuntos sensibles y complejos como la propiedad, el acceso, el saneamiento, la (re) distribución, la titulación. En todos ellos hay concurrencia de diferentes actores e intereses, así como el reconocimiento y la otorgación de derechos, tanto individuales como colectivos.

En Bolivia, por mandato constitucional, el Estado respeta y garantiza la propiedad individual y comunitaria o colectiva de la tierra. Se reconoce la propiedad de la tierra a todas las personas jurídicas legalmente constituidas que cumplan con el objeto de la creación y los fines de producción, comercialización, generación de empleo. Se establece también que la propiedad agraria debe cumplir una función social o económica social.

De manera análoga, la Constitución prohíbe el latifundio y la doble titulación, para lo cual el Estado regula el mercado de tierras, evitando la acumulación (la extensión máxima permitida es de cinco mil hectáreas). Las naciones y pueblos indígena originario campesinos tienen derecho a la titulación colectiva de tierras y territorios, así como al reconocimiento



de la integralidad de su territorio. Asimismo, el Estado debe promover políticas para eliminar la discriminación contra las mujeres en el acceso, tenencia y herencia de la tierra.

En la aplicación de los mandatos constitucionales se han logrado importantes avances en Bolivia con relación a la temática de la tierra y territorio, pero también quedan aspectos pendientes.

De estas cuestiones, desde diferentes lugares y miradas, se ocuparon tres protagonistas y un especialista en el tercer conversatorio organizado por la Vicepresidencia del Estado Plurinacional y la Friedrich-Ebert-Stiftung en Bolivia (FES Bolivia). El evento, con amplia presencia de público, se realizó a fines de noviembre del 2021 en el Hall de la Vicepresidencia del Estado Plurinacional de Bolivia.

En el encuentro expusieron el presidente de la Cámara Agropecuaria del Oriente (CAO), Oscar Mario Justiniano; el representante del Movimiento Sin Tierra, Silvestre Saisari; el estudioso del tema, Diego Pacheco; y el director del Instituto Nacional de Reforma Agraria (INRA), Eulogio Núñez. Las presentaciones fueron seguidas de un espacio de preguntas y diálogo con el público asistente. El evento se inició con palabras de Jan Souverein, director de la FES, y concluyó con palabras del secretario general de la Vicepresidencia del Estado, Rubén Saavedra.

Así, tenemos el agrado de presentar el tercer cuaderno de la serie “Conversatorios en Democracia”, con el título *Tierra y territorio: una disputa inconclusa*. La publicación contiene todas las citadas intervenciones en el conversatorio. Se trata de un nuevo resultado de la iniciativa de diálogo plural y deliberación pública impulsada de manera conjunta entre la Vicepresidencia del Estado Plurinacional y la FES Bolivia. El propósito es alentar la reflexión compartida sobre diferentes temas de interés colectivo en torno al proceso de transformaciones en Bolivia.

Estamos seguros de que este nuevo cuaderno aportará importantes perspectivas, datos y análisis sobre diferentes aspectos vinculados con la tierra y el territorio, un tema de alta sensibilidad y prioridad estratégica en el país. Queda a su consideración para seguir alentando espacios de análisis crítico y diálogo plural e informado.

David Choquehuanca Céspedes  
Vicepresidente  
del Estado Plurinacional

Jan Souverein  
Director de la FES Bolivia

Estado Plurinacional de Bolivia, abril de 2022



# Palabras de inauguración

*Jan Souverein*

Director de la Friedrich-Ebert-Stiftung  
en Bolivia (FES Bolivia)

Muy buenas noches a todas y todos. ¡*Jallalla!* Estamos participando en el tercer conversatorio, dentro de nuestra serie de Conversatorios en Democracia, realizados conjuntamente entre la Fundación Friedrich Ebert y la Vicepresidencia del Estado Plurinacional de Bolivia.

Después de tratar las temáticas de racismo y alimentos transgénicos en eventos anteriores, hoy conversaremos sobre el tema de la tierra y el territorio, que está en el centro de antiguas y renovadas disputas respecto a su propiedad, acceso, saneamiento y distribución en el país.

Es una cuestión muy sensible y con potencial de conflictividad; un tema muy complicado en muchos países del mundo, especialmente en esta región de América Latina, y siempre lo ha sido. Precisamente por este motivo creo que es fundamental debatirlo.

Por mandato constitucional, el Estado garantiza la propiedad individual, comunitaria o colectiva de la tierra, en tanto esta cumpla una función social o económica social. Las naciones y pueblos indígena originario campesinos tienen derecho a la titulación colectiva de tierras y territorios; y se prohíbe el latifundio.

El régimen de tierras es competencia exclusiva del nivel central del Estado por lo que discutiremos la cuestión de la tierra y territorio en el país en ese marco, desde diferentes miradas vinculadas al nivel de desarrollo, la dotación de tierras fiscales, los derechos colectivos, el acceso de las mujeres a este recurso, la agroindustria, el derecho propietario, el saneamiento y la titulación.

Estoy muy contento de que tengamos aquí un panel plural con distintas miradas sobre la temática, que seguramente nos brindará insumos importantes e interesantes para nuestra reflexión. Lo único que lamento profundamente es que no hemos logrado incluir a ninguna mujer en este panel. Nuestra regla es normalmente contar, como un absoluto mínimo, con una mujer en nuestras discusiones porque es fundamental contar con las voces y miradas de las mujeres en todas las temáticas, pero por diferentes razones en esta ocasión no pudimos cumplir nuestra propia regla. Es una lástima, y prometo que no se repetirá.

Agradezco mucho a los panelistas por haber venido y deseo que sea un intercambio fructífero.

Muchas gracias.

# El recorrido de la Reforma Agraria desde la perspectiva del sector privado

*Oscar Mario Justiniano Pinto*

Presidente de la Cámara Agropecuaria del Oriente (CAO)

Es un placer y un honor estar presente en este conversatorio. En nombre de la Cámara Agropecuaria del Oriente (CAO), que aglutina a 16 sectores, más de 70 mil productores del departamento de Santa Cruz, expresamos nuestro agradecimiento a la Fundación por hacernos llegar la invitación para tomar parte en este conversatorio.

Nosotros hemos preparado una presentación estrictamente direccionada desde un punto de vista del sector privado; un análisis lo más objetivo posible, que cuenta con el respaldo de datos y también una cuantificación de registros sólidos para que podamos hablar sobre temas duros que los números nos permitan demostrar, más aún cuando estos sean auditados para ser corroborados.

Podemos dar fe de eventos que han marcado la tenencia de la tierra en manos de todos los bolivianos; uno de ellos fue la Reforma Agraria de 1953 y posteriormente, en 1993, cuando se distribuyen alrededor de 57,3 millones de hectáreas (de un total de 109 millones de hectáreas a nivel nacional) entre más de 160 mil beneficiarios. Un 79% correspondió en ese momento a pequeños propietarios

y comunarios, mientras que un 18% estaba orientado al sector empresarial.

Cuando empieza el saneamiento, desde la implementación de la medida, el Estado boliviano ha trabajado en el perfeccionamiento del derecho propietario de la tierra. Esto marca un hito histórico en 1996, cuando se empieza a aplicar la Ley 1715, conocida como la Ley INRA. Los productores venimos buscando desde ese tiempo consolidar el derecho propietario pleno del territorio nacional, no solamente desde una mirada del sector privado sino de todos los que estamos involucrados en la temática tierra y territorio.

Dicha Ley 1715 establecía un plazo máximo de diez años para concluir el proceso de saneamiento. No obstante, han transcurrido más de 25 años en este proceso y se invirtieron cerca de 329 millones de dólares, los cuales han sido erogados por el Gobierno central en todo este tiempo, y todavía tenemos un proceso inconcluso que, según las autoridades respectivas, podría durar tres años más y nosotros creemos que es vital que todo el territorio boliviano tenga concluido su proceso de saneamiento.

También es importante mencionar que los productores han tenido que pagar, fuera de los 329 millones de dólares mencionados, una tasa de saneamiento para cada trámite y un precio de adjudicación por la tierra, incrementando exponencialmente los recursos destinados a este proceso.

También podemos evidenciar, mediante datos del Instituto Nacional de Reforma Agraria (INRA), que el proceso de saneamiento ha generado una nueva distribución de la tierra, tomando como referencia el periodo que va del año 1996 hasta 2021. Entendemos que la tenencia de la tierra ha migrado; pasó de unas manos a otras. En Bolivia, el 30% del territorio es tierra fiscal, el 27% son tierras comunitarias de origen (TCO) y territorios indígena originario campesinos (TIOC), el 15% está en poder privado (grandes productores

y empresas medianas) y, por último, un 28% está en manos de campesinos e interculturales (véase el cuadro 1).

**Cuadro 1**  
**Consolidación generada por el proceso de saneamiento.**  
**Bolivia, 1996-2021**

	<b>Superficie, en millones de hectáreas</b>	<b>Porcentaje</b>
Tierra Fiscal	26,7	30
TCO/TIOC	24,3	27
Empresas y mediana propiedad	13,6	15
Campesinos e interculturales	24,8	28

Fuente: página web INRA, mayo de 2021.

Vale aclarar que cuando empezaron los tres hechos históricos anteriormente mencionados se ha producido una redistribución de la tierra, lo que claramente denota una política de Estado a lo largo de más de 25 años. Por lo que respecta al departamento de Santa Cruz, el 49% del territorio es tierra fiscal, el 16% son TCO-TIOC, el 19% está en poder privado (grandes productores y empresas medianas) y, por último, un 16% está en manos de campesinos e interculturales (véase el cuadro 2).

**Cuadro 2**  
**Consolidación generada por el proceso de saneamiento.**  
**Santa Cruz, 1996-2021**

	<b>Superficie, en millones de hectáreas</b>	<b>Porcentaje %</b>
Tierra Fiscal	15,9	49
TCO/TIOC	5,3	16
Empresas y mediana propiedad	6,2	19
Campesinos e interculturales	5,0	16

Fuente: página web INRA, mayo de 2021.



Vemos que el saneamiento es la solución, en parte, a los conflictos. Creemos que es fundamental y nos brindará una mayor certidumbre por la tenencia de la tierra. Si bien falta sanear menos de un 10% del territorio nacional, los conflictos por el tema tierra no se detienen ni concluyen.

Esto ha generado que a lo largo de los años los productores –pequeños, medianos, grandes, campesinos e incluso las TCO– continúen con la sensación de inseguridad jurídica, ya que en muchos casos los títulos están sujetos a impugnación y los afectados que no cuentan con títulos alcanzan un 10%, manteniéndose en la incertidumbre.

Por otra parte, se debe considerar que el productor debe dedicar parte de su tiempo a informarse y estar perfectamente interiorizado de los asuntos jurídicos; se convierte así en un productor “tramitólogo”, especializado en el tema tierra, situación que claramente lo saca de su actividad y su fin principal que es producir, para estar ligado a juzgados agroambientales, estar hablando del proceso INRA o impugnar títulos. Creemos que, si bien es una parte importante concluir con el saneamiento, también hay otros temas pendientes que merecen nuestra atención.

La cuestión del desarrollo sostenible del sistema productivo, la producción a escala nacional que nosotros perseguimos, en la cual creemos firmemente, se basa en un plan de desarrollo integral de las regiones productivas, potenciando las características y cualidades de cada departamento, de cada piso agroecológico.

Nosotros venimos trabajando firmemente en la identificación de las potencialidades de cada departamento y de cada piso agroecológico, tanto como Cámara Agropecuaria del Oriente cuanto en el nivel de la Confederación Agropecuaria Nacional, que también presidimos en este momento.

Somos respetuosos de las normas y leyes que regulan la protección del medio ambiente y el cuidado de la naturaleza,

como ser el Plan de Uso de Suelos que tenemos en Santa Cruz y también el del Beni, la Ley de la Madre Tierra, la Ley INRA, los decretos reglamentarios, la Ley Forestal y todos sus reglamentos. Al mismo tiempo, somos pasibles a sanciones, por lo que es bueno aclarar que no solamente hay una gran cantidad de normas que rigen todo lo que he mencionado, sino que su incumplimiento conlleva las sanciones correspondientes.

Esto nos permite un trabajo integrado, entre todos los que estamos involucrados en el tema tierra y territorio; nos permite generar un trabajo que creemos debe ser lo más amigable posible con el medio ambiente porque, de lo contrario, no existirá sustentabilidad, permitiendo que el desarrollo sostenible esté presente no solo en el Sistema Productivo Departamental en Santa Cruz, sino también a escala nacional.

El saneamiento es para nosotros una luz al final del camino. Creemos que con la conclusión del mismo se terminarán muchos de los conflictos por tierras. Los productores comunitarios, pequeños, medianos y grandes necesitan la certidumbre de su derecho propietario. Para nosotros es fundamental dedicarnos en pleno a la producción y no ser “tramitólogos”, como lo mencioné anteriormente, y nos concentraremos en hacer realidad el tan anhelado sueño del pueblo boliviano que es garantizar la soberanía alimentaria, viéndonos como un potencial país agroexportador, y presentarnos así al mundo. No me refiero solamente a Santa Cruz, sino a todo el país porque esa es la riqueza que tiene Bolivia. Cada piso agroecológico tiene potencialidad y en ningún momento uno debe suplantar al otro, sino que deben tener la posibilidad de convivir para generar una mayor riqueza.

El gran objetivo es la seguridad alimentaria. Con la inmediata conclusión del proceso de saneamiento, todos nos encaminamos hacia el fortalecimiento del sector productivo en el Altiplano, los valles, el Chaco y el trópico que, con sus

respectivas potencialidades, son la base para elevar el rendimiento de los productores.

No podemos pensar que el sistema productivo actual no está ligado a la maximización de la productividad y los rendimientos, porque claramente vemos a nuestros vecinos; cómo todos los días nos llega papa legal o de contrabando, cuando se produce acá. Perú produce 25 toneladas por hectárea y nosotros apenas llegamos a las ocho toneladas como mucho. Claramente tenemos que enfocarnos en la productividad y creemos que eso es básico, tenemos que ver al país como un sistema productivo.

Ninguno de los preceptos mencionados pueden concretarse si no van acompañados de seguridad jurídica. Por supuesto, un productor no tendrá la capacidad de fijar metas si no tiene garantizado su mayor patrimonio que es la tierra, ya sea pequeña, mediana, grande o comunitaria. Créanme, señores, la tierra es el mayor patrimonio del productor porque es ahí donde él deja todos los días su vida.

Mirando hacia el futuro, claramente identificamos que todos los niveles de gobierno deben garantizar la generación de alianzas público-privado-comunitarias, las cuales pueden llamarse “triple pala” o como ustedes quieran, pero este tipo de alianzas deben tener como objetivo conseguir y consignar que la producción sea prioridad a nivel nacional. Que esté instaurada y sea una política de Estado garantizar la potencialidad que tiene este rico país, donde habitan comunidades campesinas, pequeños, medianos y grandes productores, a quienes debe otorgárseles mejores condiciones en el ámbito productivo, situación que se expandirá al sistema nacional, generando riqueza, empleo y potencial como país agroexportador y productor de alimento hacia el mundo.

Quiero agradecer nuevamente a la Fundación Friedrich Ebert por permitirme dirigirme al público y a este importante panel. Lo repito una vez más: nuestro país tiene una ventaja

cuantitativa y comparativa excepcional; nosotros tenemos una diversidad inmensa y podemos generar una producción que puede interrelacionarse entre los cuatro pisos agroecológicos, sin que uno interrumpa al otro, y eso es una ventaja, no una limitante.

Gracias.



# El verdadero significado de la Reforma Agraria para el Movimiento Sin Tierra

*Silvestre Saisari*  
Movimiento Sin Tierra

Creo que es importante ver y analizar desde dónde viene el conflicto agrario para nosotros. Para los indígenas y campesinos el conflicto agrario viene desde la colonización, que fue el avasallamiento a nuestro territorio. Nuestros antepasados, dueños de esta tierra, fueron avasallados por quienes nos colonizaron y por quienes luego construyeron la Constitución Política del Estado colonial. A partir de ese momento viene el conflicto por la tierra en nuestra región llamada Tawantinsuyu y gran Abya Yala, pero, sin embargo, estamos tocando recién el conflicto, como si los dueños de ahora fueran los propietarios legítimos del territorio. Definitivamente es lo que pasa desde la Revolución del 52, antes de la cual mis abuelos eran esclavos, pongos en las haciendas feudales en el Altiplano; en 1953 se premia a un sector para que vaya al Oriente y termine con todo el territorio del pueblo indígena, conformado también ancestralmente por nuestros abuelos.

Sin embargo, hoy los “avasalladores” terminamos siendo nosotros: los indígenas y campesinos. Qué paradoja para nosotros y creo que, en tantas marchas y caminatas desde el Oriente, desde tiempos de nuestros abuelos, han generado,

después de 180 años, el reconocimiento contenido en la nueva Constitución Política del Estado plurinacional.

Recién se nos reconoce como dueños legítimos de este territorio, pero ya con un problema, el de la tierra y territorio. Ni siquiera era territorio, era simplemente tierra. Creo que se tiene que reparar todo lo que se ha generado en 1952 y desde la creación de la República hasta la creación del Estado Plurinacional.

No se ha terminado de reparar daños; es por eso que el conflicto de la tierra va a seguir vigente. No sé cómo quieren resolverlo con un saneamiento, ver quién es el propietario más legítimo. Para mí, el saneamiento termina entregando lo que antes nos pertenecía al que llegó después. Son menos del 0,1% de población boliviana y el 28% restante se distribuye entre millones de bolivianos. Hay una inequidad, no hay igualdad, no somos iguales, aunque el lema del Estado dice que todos somos iguales ante la ley. No somos iguales, no tenemos los mismos derechos.

Respecto a la Ley 1715, hablaron de la etapa de la colonización de 1976 a 1993. Esa no fue la etapa más conflictiva de la tierra para mí, ni para mis abuelos y mis antepasados. De 1993 para adelante sí que se armó el conflicto. Con el lema de que la tierra estaba enferma, nos han hecho creer que todos los bolivianos debíamos construir una norma y terminar consolidándola mediante un saneamiento. Nos han dicho que la tierra estaba enferma, que hay que sanearla, pero ¿a quiénes estaban saneando? Nosotros, los hijos de los ancestros de este país estábamos quedándonos sin tierra, y a partir de ese momento nos hemos denominado como Movimiento Sin Tierra.

La tierra de ellos se estaba consolidando, pero a nosotros nos decían “ilegales”, en nuestro propio territorio, siendo pongos de sus haciendas. Entonces, la Ley 1715, en el momento de entregar territorios para los pueblos indígenas,

también termina consolidando la tierra de propietarios privados dentro de territorios indígenas.

Las demandas no fueron consolidadas al 100% para los pueblos indígenas; en el mejor de los casos se ha consolidado el 35% para los territorios indígenas y lo demás son propiedades privadas. Entonces ¿dónde está el problema?, está ahí, por eso el problema no va a concluir nunca.

En 2002 nosotros marchamos desde Santa Cruz para que se reconozcan nuestros derechos, no solo a la tierra sino también al territorio, para el reconocimiento de nuestros derechos. En 2002 establecimos que este país no simplemente tiene que ser de aquellos que saben leer y escribir, tiene que ser también para aquellas personas que viven en el campo y producen para que los de la ciudad puedan vivir. En 2006 caminamos nuevamente para la reconducción comunitaria y que no se nos entregue simplemente títulos individuales sino que se nos entregue títulos comunitarios, pero ahí entran varios actores del Estado (me refiero al poder Judicial, al Ejecutivo y al Legislativo), no solo de los niveles del Gobierno.

Nuevamente se condiciona el derecho al territorio y a la propiedad a través del artículo 315 (nadie dijo nada de ese artículo)<sup>1</sup> de la nueva Constitución. Si bien la Ley 3545<sup>2</sup> determina la distribución y redistribución de las tierras fiscales de manera colectiva y con el apoyo del Estado, eso no se ha cumplido.

El problema de la tierra sigue sin resolverse. Hoy tenemos aún más problemas porque se dejaron abiertas puertas

---

1 El artículo 315 de la CPE establece la extensión máxima de las nuevas dotaciones de tierra en 5.000 hectáreas. (Nota de edición).

2 Dicha ley, promulgada en noviembre de 2006, tiene por objeto modificar e incorporar nuevas disposiciones a la Ley del Servicio Nacional de Reforma Agraria, así como adecuar y compatibilizar sus disposiciones a la Ley de Organización del Poder Ejecutivo. (Nota de edición).



que quizás no se puedan cerrar: normas contrarias a la Reforma Agraria que generaron el enriquecimiento de unos cuantos y el empobrecimiento de la mayoría por presiones políticas e institucionales, así como el perdonazo del desmonte y la Ley de Avasallamiento. Ahora el originario es el “avasallador” en Bolivia.

En la última fase del Gobierno transitorio *de facto*, se generó el problema en Las Londras. Desde 2010, nosotros no tenemos una dotación consolidada, ni un metro cuadrado más. Marchamos todos los días a La Paz y Santa Cruz para seguir agendando y no logramos ni una dotación más.

Nosotros hemos elaborado la Ley 3545 para beneficiar a las mujeres y a quienes no tienen tierras definitivamente. Sin embargo, la dotación de tierras no está funcionando. En este momento la seguridad jurídica solo existe para los grandes que pagan a jueces y funcionarios. Los grandes propietarios no son tramitadores, nosotros somos los que tramitamos y buscamos todos los días avanzar, pero nunca lo logramos. El problema continúa siendo de conocimiento general. Tiene que haber una reflexión muy profunda y sincera del pueblo boliviano. Hubo un referéndum sobre el tamaño de la propiedad y las disposiciones no se han cumplido. Las grandes propiedades, con el artículo 315, se han subdividido en empresas societarias. El latifundio se está consolidando, ¿o alguien me puede decir que no es así? No soy letrado ni experto en la materia, en todo lo que he caminado, lo he visto y lo estoy evidenciando, pero nosotros seguimos siendo los “culpables” de todo lo que está pasando. El Estado boliviano, en todos sus niveles, tiene que discutir y debatir nuevamente, tomando en cuenta a todos los sectores de la sociedad boliviana.

No es productor solo el sector que produce y registra sus productos, también existen sectores que producimos y no registramos. Otros registran productos como suyos. Quiero

plantear, desde este punto de vista, que los bolivianos tenemos una tarea inconclusa en ese sentido, todos.

Nuevamente el problema agrario-productivo se convierte en temática de debate. No podemos simplemente producir para garantizar alimento, sino que nuestro alimento tiene que ser soberano. ¿Y qué hay de las semillas ancestrales?, ¿por qué tenemos que depender de Monsanto para producir y después someternos a esas transnacionales?, ¿por qué nosotros no podemos producir nuestro propio alimento y los remedios para curarnos? Nos hacen creer en realidades inexistentes, como si nuestro país no tuviera la capacidad de garantizar una óptima producción. Ojalá los bolivianos debatamos y discutamos a partir de esa perspectiva. Mediante ese debate podemos construir una realidad esperanzadora para nuestro país y apostar por un desarrollo adecuado, partiendo desde nuestra realidad y garantizando seguridad para nuestros hijos que trabajarán esta tierra posteriormente.

Muchas gracias.



# La Reforma Agraria y la cuestión de la tierra y el territorio: una mirada histórica

*Diego Pacheco*  
Investigador boliviano

Los conflictos por la tierra y el territorio han sido una disputa permanente en el Estado republicano y se han trasladado al Estado Plurinacional de Bolivia. No podemos tener una visión corta respecto a la disputa por tierra y territorio, es parte de un proceso mucho más largo.

Con la fundación de la República de Bolivia se reconfiguran los conflictos por la tierra y el territorio. Los decretos liberales de Bolívar y Melgarejo generan todo un proceso profundo para intentar establecer en Bolivia la propiedad privada, con el derecho europeo como base de la tenencia de tierra y del acceso a la propiedad para todos: indígenas y no indígenas, originarios y no originarios. Es en ese momento cuando se origina la disputa por el territorio y por el control de las comunidades originarias.

Los decretos liberales de Bolívar intentaban privatizar las tierras de comunidad y no se hicieron realidad porque se dieron cuenta de que el Estado republicano vivía del tributo indígena, entonces retrocedieron en la aplicación de estas políticas.

Posteriormente, en 1874, Melgarejo continuó con las políticas liberales, llamadas de desvinculación o exvinculación

de comunidades, perpetuando una visión que pretendía consolidar en el país una propiedad individual sobre la tierra. Nuevamente las comunidades originarias empiezan a defender su derecho ancestral originario sobre sus territorios y, en ese contexto, Melgarejo lleva a cabo la subasta pública de tierras originarias.

En ese proceso se vendieron miles de hectáreas de comunidades originarias y murieron miles de personas que resistieron por defender sus tierras; así, miles de comunarios fueron despojados de sus tierras.

En parte, la lucha de Pablo Zárata Willca fue por la defensa de las tierras colectivas de los originarios, que les fueron expropiadas y transferidas a las haciendas, creando el latifundio en el occidente de Bolivia. Ese es el latifundio que combate la Reforma Agraria en 1953, uno de los hitos históricos más importantes de la República con la eliminación del pongueaje, la servidumbre, la esclavitud, de los colonos del occidente que trabajaban en las haciendas, donde antes estaban sus tierras.

La Reforma Agraria de 1953 elimina el pongueaje y redistribuye la tierra con la acción directa de los comunarios en el occidente. Sin embargo, ya no se pudo restituir el régimen de las tierras originarias de las comunidades; los colonos se quedaron en esa condición, recibieron su parcela de tierra y ese pedazo de tierra da origen al minifundio en el occidente.

Posteriormente, la Reforma Agraria queda atrapada en una maraña de trámites, normas contradictorias y una corrupción generalizada que la hace fracasar, pero esa Reforma Agraria también permite la creación del latifundio en la región oriental del país, que se da paralelamente a las políticas de la llamada Marcha hacia el Oriente.

Entonces quedamos con una estructura dual de tenencia de la tierra: latifundio en el oriente y minifundio en el occidente. Luego vienen políticas de promoción en la expansión

de asentamientos humanos: dirigidas y espontáneas. Las primeras nunca funcionaron; en realidad se consolidaron los asentamientos humanos espontáneos en varios lugares del país, y es ese escenario que enfrenta luego la Ley 1715, en el marco de la intervención del Consejo Nacional de Reforma Agraria del Instituto Nacional de Colonización, y se interviene porque se identifican casos muy graves de corrupción en ambas entidades, pero no se resuelve la cuestión de la tierra, aunque, en contrapartida, se logra avanzar en el proceso de elaboración de la Ley 1715 del Servicio Nacional de Reforma Agraria.

Se ponen en la congeladora todos los actos ilegales de distribución de la tierra, dobles dotaciones y títulos sobrepuestos –eso nunca se llega a resolver–, y se empieza a elaborar la Ley 1715 del Servicio Nacional de Reforma Agraria, dejando atrás el pasado y empezando a ver cómo podemos solucionar la temática de la distribución de la tierra, la tenencia desigual, en el marco de la Ley 1715.

Estamos a 25 años de aplicación de la Ley 1715 y a 14 años de aplicación de la Ley de Reconducción de la Reforma Agraria (Ley 3545), lo que nos permite evaluar respecto a lo que ha sucedido en los temas de tierra y territorio. Es un hecho que esto se está encarando con seriedad en el INRA. Lo que puedo evidenciar en este periodo largo de implementación de las leyes mencionadas es que no podemos estar con un país en un estado permanente de saneamiento de tierras, es decir, 25 años haciendo el esfuerzo de sanear las tierras y otorgar derecho propietario a indígenas, campesinos y empresarios es un esfuerzo muy grande para el país. Este proceso tiene que terminar y creo que es muy buena la aclaración de que concluirá en los siguientes tres años, pero el proceso no concluirá totalmente cuando terminemos de sanear y titular el último metro cuadrado del país; eso nunca ocurrirá.

Actualmente, estamos en el 87% de tierras saneadas. Posiblemente el proceso de saneamiento deba concluir cuando saneemos el 90% o el 95%, porque siempre habrá un remanente de conflictos y trámites que no lleguen a concluirse.

Entonces, debemos tener la mirada puesta en que los siguientes años deben servirnos para concluir el proceso de saneamiento de tierras. Insisto en que no podemos darnos el lujo de tener un país en estado permanente de saneamiento y ojalá que concluya en los próximos tres años, porque los datos del saneamiento de tierras son muy valiosos para el país y no los estamos aprovechando; son datos que no están ingresando en la planificación territorial, en el ordenamiento territorial o en la planificación del desarrollo económico social y ambiental del país.

Hemos erogado millonarias cantidades de recursos para simplemente otorgar derechos propietarios que no están sirviendo como un insumo valiosísimo para visualizar las políticas de desarrollo económico social ambiental en el país y ese es un hecho de graves consecuencias.

Más allá de otorgar derechos propietarios, el saneamiento debería darnos una perspectiva acerca de cuestiones como ¿cuál es la realidad rural que hemos construido hasta el presente?, ¿cuál es la realidad rural que estamos viviendo en la época actual? y ¿cómo nos va a llevar esa realidad rural a cumplir los objetivos de nuestra planificación de desarrollo económico social y ambiental? Creo que es un tema clave por el cual es necesario tener una panorámica sobre la conclusión del saneamiento.

El saneamiento no nos puede distraer de otros objetivos y prioridades que tenemos en el país. La política agraria actual debería sufrir algunos ajustes importantes: es imprescindible aprender del pasado y tener la capacidad de establecer efectivamente un plan de distribución de tierras. Que no sean los comunarios y campesinos quienes se busquen la tierra por

aquí y por allá. Necesitamos un plan bien estructurado de asentamientos con acceso a infraestructura, servicios básicos, salud, educación y asistencia técnica, lo que siempre hemos pensado. Se debería conformar un plan de asentamientos humanos y esa es parte de la solución a conflictos que se están generando en el país con relación a la distribución de la tierra. Si no existe un plan u orientación clara respecto a cómo vamos a distribuir la tierra, es obvio que cada quien se va a buscar las oportunidades de acceso a la tierra de cualquier modo.

Otra temática clave que considero debemos priorizar en la implementación de nuestras políticas es que el problema de tierras no viene solo. No podemos pensar que solamente tenemos un asunto agrario, separado de uno forestal; menos aún temas agrarios y forestales separados de la discusión por la protección de la biodiversidad, funciones ambientales y sistemas de vida. Todo viene en un paquete.

No podemos pensar en solucionar solamente el problema agrario y de la tierra, tenemos que solucionar simultáneamente el tema forestal: reconocimiento de derechos forestales, manejo forestal, protección de la biodiversidad, funciones ambientales y la protección de los sistemas de vida; se trata de solucionar algo más complejo que no es simplemente el asunto del acceso a la tierra. Creo que ese es otro elemento fundamental que debemos empezar a discutir en el país.

Otro elemento clave que quiero enfatizar es que no podemos avanzar en una política de manejo sustentable y sostenible de los recursos sin actualizar disposiciones y normas obsoletas, además de arcaicas, que están vigentes en nuestra legislación. Pongo ejemplos: la carga animal. Seguimos con esa concepción que dispone una cabeza de ganado por cinco hectáreas, que sigue vigente y viene implementándose desde la Reforma Agraria de 1953, y hasta la fecha no hemos cambiado eso. Otro ejemplo: la clasificación de la propiedad,



que también seguimos aplicando desde la Reforma Agraria de 1953 hasta la fecha.

El tema de la función económica y social también debería preocuparnos. Este criterio se armó con una visión absolutamente agrarista de la Ley 1715, que luego se ha intentado cambiar y ajustar a través de la Ley 3545. La función económica y social requiere de un cambio y un ajuste profundos. Ya no podemos seguir pensándola exclusivamente bajo la visión de una función económica y social de la tierra; la tierra tiene además una función ecológica, ambiental, de protección de funciones ambientales, de conservación de sistemas de vida.

Es otro elemento que también deberíamos discutir en el país, y deberíamos tener asimismo la capacidad de cambiar esas normas e instrumentos obsoletos para actualizarlos a la necesidad de emprender un manejo y un uso sustentable de la tierra, los bosques, la biodiversidad y las funciones ambientales.

En ese contexto, hay otro elemento absolutamente vinculado al anterior y que radica en fortalecer la institucionalidad agraria y forestal en el país: se deben crear los canales de comunicación, articulación y complementariedad entre la institucionalidad agraria y forestal. Y también este otro que tiene que ver con la protección de funciones ambientales y biodiversidad; es un elemento de consideración urgente para poder crear esa complementariedad en nuestra institucionalidad agraria y forestal.

Además, enfrentamos otros desafíos muy importantes que están vinculados a la temática agraria y forestal, pero no creo que tengamos la capacidad de resolverlos en el corto plazo. Me refiero al ordenamiento territorial, la planificación de uso del suelo y cómo está vinculado eso a la planificación territorial del desarrollo.

Estamos hablando de temas que son fundamentales para consolidar el futuro del país, el desarrollo de nuestra

economía plural, fortalecer el acceso equitativo a tierra y bosques para todos los bolivianos y bolivianas, haciéndolo bien, de forma seria, responsable, consolidando nuestras instituciones y asumiendo el liderazgo que tienen para resolver esta problemática.

Muchísimas gracias.



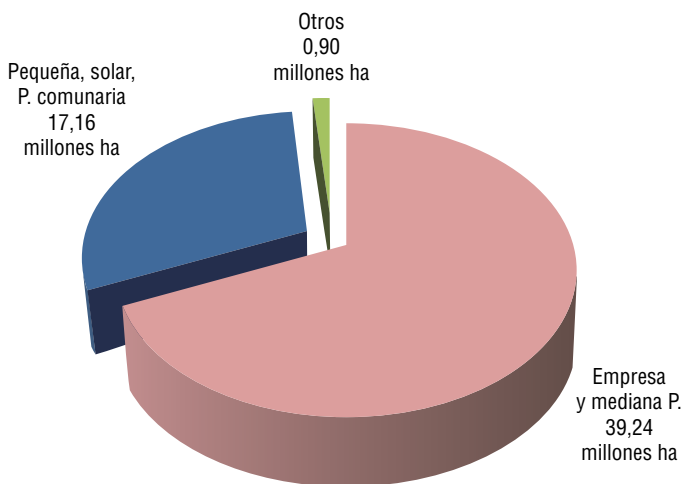
# La reconducción comunitaria de la Reforma Agraria: logros y desafíos

*Eulogio Núñez Aramayo*  
Director Nacional del Instituto Nacional  
de Reforma Agraria (INRA)

Un primer aspecto en el que creo que vamos a coincidir todos y todas es que la Reforma Agraria de 1953 hasta 1992 ha quedado inconclusa. Llegó a las macrorregiones Altiplano y a los Valles, pero no al Oriente, Chaco y Amazonía. En el gráfico 1 tenemos una estructura de la tenencia de tierra de 1953 hasta el momento de la intervención del Servicio Nacional de Reforma Agraria en 1992, y cuando hablamos de esta intervención debemos recordar que se dio por hechos muy graves de corrupción que ocurrieron en nuestro país.

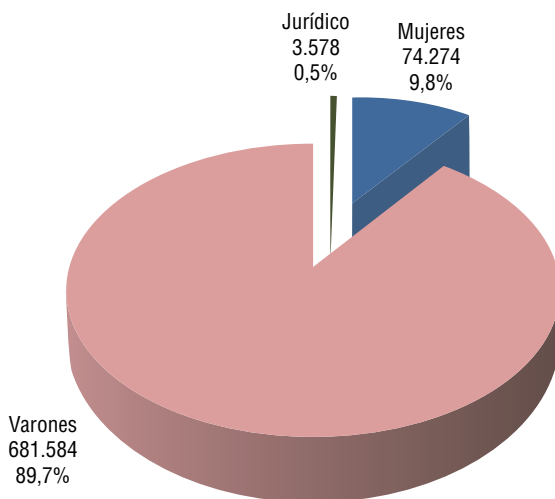
Recordarán ustedes el caso Bolibras, hecho de corrupción en el que un ministro de Educación, en consorcio con empresas brasileñas, se estaba apropiando de forma irregular de 100.000 hectáreas de tierras en la Chiquitanía, departamento de Santa Cruz, lo que llevó a la intervención del Servicio Nacional de Reforma Agraria; se trata de un hecho de mucha relevancia en nuestro país. Otro hecho crítico es el acceso de las mujeres a la tierra, prácticamente habían quedado tituladas las propiedades en un 90% para varones y un 10% para mujeres (véase el gráfico 2).

**Gráfico 1**  
**Estructura de la tenencia de la tierra rural de la Reforma Agraria**  
**(1953-1992)**



Fuente: INRA.

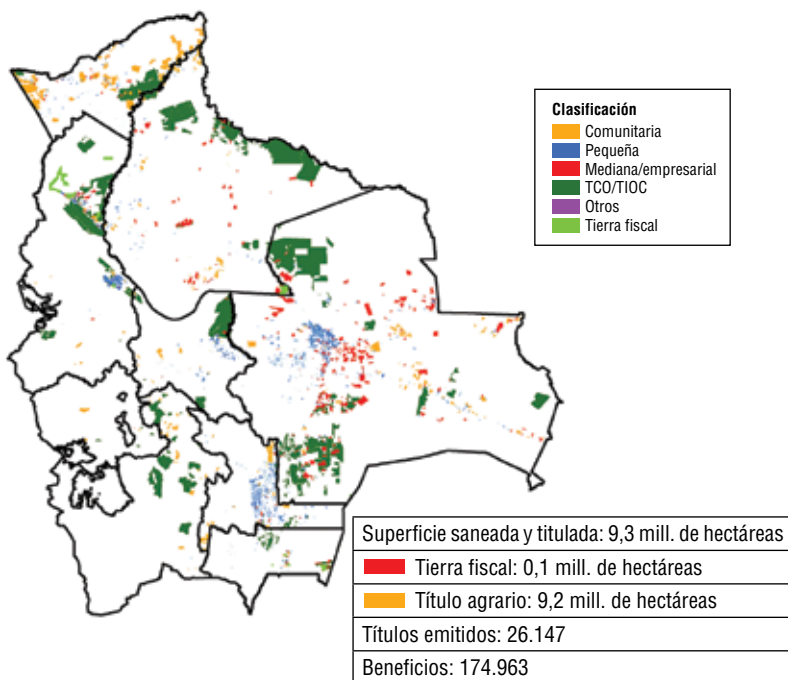
**Gráfico 2**  
**Acceso de la mujer a la tierra rural durante la Reforma Agraria**  
**(1953-1992)**



Fuente: INRA.

Un segundo periodo corresponde a la vigencia de la Ley 1715 o Ley INRA. Cuando se intervino el Servicio Nacional de Reforma Agraria, se propuso un plazo de tres meses para la promulgación de una Ley Agraria, pero tuvo que darse una marcha desde Santa Cruz de la Sierra a Samaipata y otras en el Altiplano. Y, en La Paz, el Parlamento estaba prácticamente rodeado por organizaciones indígenas originarias y campesinas, porque ya habían transcurrido cuatro años y no se aprobaba la nueva Ley Agraria. La marcha hasta Samaipata y la movilización en el Altiplano propiciaron la aprobación de la Ley 1715, que fue promulgada por el entonces vicepresidente, Víctor Hugo Cárdenas (véase el mapa 1).

**Mapa 1**  
**Resultados de la aplicación de la Ley Agraria 1715 entre 1996 y 2005**



Fuente: INRA.

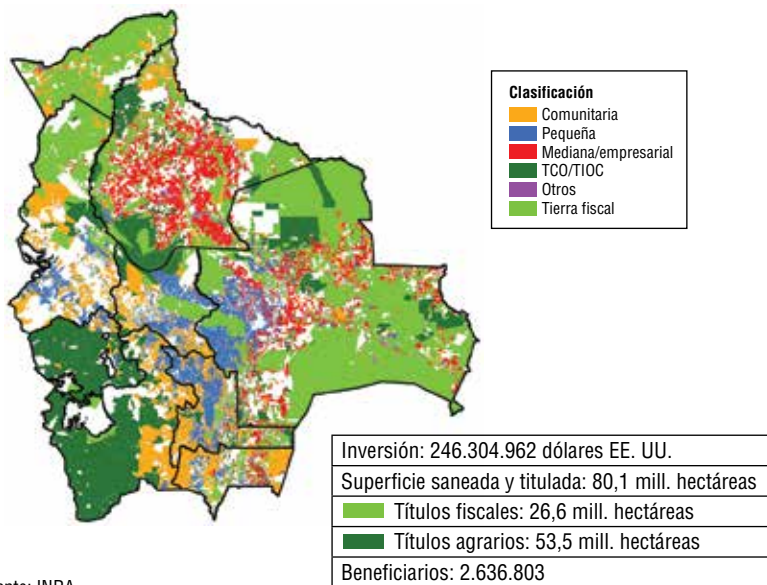
Los resultados fueron realmente muy lamentables porque la Ley 1715 establecía diez años para concluir el proceso de saneamiento y titulación de tierras rurales en todo el país y en ese período sólo se avanzó un 10%. No hubo reversión de los latifundios improductivos, como se esperaba, y en cuanto a la distribución de tierras, que es la parte social de la Reforma Agraria, solo se llegó a dotar 36.000 hectáreas. Aproximadamente el 10% que equivale a 9,3 millones de hectáreas se logró sanear y titular, en 10 años de aplicación de la Ley Agraria 1715.

Ya en el periodo del presidente Juan Evo Morales Ayma, de 2006 a 2019, tuvo que darse también una marcha indígena y campesina desde Santa Cruz de la Sierra hasta La Paz. De la ciudad de Santa Cruz de la Sierra salieron 250 marchistas y llegaron a la ciudad de La Paz, 5.000, al cabo de 37 días de marcha, y se aprobó la Ley 3545 de Reconducción Comunitaria de la Reforma Agraria. También se aprobó una ley que ampliaba a siete años para concluir el proceso de saneamiento y titulación de tierras, pero lamentablemente en este periodo no se pudo concluir.

En este periodo se llegó a 80,1 millones de hectáreas, que representan un 86% de la tierra rural saneada y titulada. Se logró emitir 1,3 millones de títulos de propiedad agraria, llegando a 2.712.536 beneficiarios (véase el mapa 2). Se identificó 26,6 millones de hectáreas como tierras fiscales, de las cuáles 3,9 millones de hectáreas están disponibles para sus distribución a través de la dotación colectiva a comunidades. Otro dato relevante es el hecho de que las mujeres accedieron al 45% de los títulos de la propiedad agraria individual pequeña, mediana, grande, esto en aplicación de la Ley Agraria 3545 de Reconducción Comunitaria de la Reforma Agraria, que gracias a la movilización muy importante de las mujeres lograron que se consigne en los títulos agrarios, en primer lugar el nombre de la mujer y en segundo lugar los

varones, independientemente de su estado civil, situación que no ocurría en la Reforma Agraria de 1953.

**Mapa 2**  
**Resultados de aplicación de la Ley Agraria de Reconducción Comunitaria de la Reforma Agraria entre 2006 y 2019**



Fuente: INRA.

La gestión 2020 del Gobierno *de facto* fue un periodo muy crítico para el INRA, se tituló aproximadamente un millón de hectáreas. El 70% de esa superficie se tituló en favor de medianos y empresarios, mientras que un 30% correspondió a pequeños productores, campesinos e indígenas. El 77% de esa superficie titulada está en los departamentos de Santa Cruz y Beni, mientras que el 23% está en otros departamentos. Es importante mencionar que el Decreto 4320, emitido el 31 agosto de 2020, facilitó el saneamiento y la titulación de tierras de manera irregular.

Inclusive, 79.617 títulos de la gestión del presidente Evo Morales Ayma, la mayoría del departamento de La Paz,



fueron reimpresos. Otro aspecto crítico es que la Gobernación de Santa Cruz intentó atribuirse competencias que no le correspondían.

De manera muy precisa, la Constitución Política del Estado establece que el saneamiento y la titulación de tierras rurales son competencias privativas del nivel nacional, y la distribución de tierras es una competencia exclusiva de este mismo nivel del Estado. Ahí se dio un debate muy intenso, recordarán ustedes, casi cien días estuvimos en disputa con el gobernador de Santa Cruz, y al final tuvo que resolverse con una acción de cumplimiento que claramente determinó, por ejemplo, que activar comisiones agrarias departamentales es inaplicable dentro de nuestro marco constitucional. Los únicos que tienen la atribución para interpretar la Constitución son la Asamblea Legislativa Plurinacional y el Tribunal Constitucional Plurinacional.

Ante los hechos irregulares en la gestión 2020, el Gobierno de Luis Arce Catacora emitió el Decreto Supremo 4494, que abrogó el Decreto Supremo 4320 y permitió al INRA identificar hechos irregulares y notificarlos al Vice-ministerio de Tierras, que demandó ante el Tribunal Agro-ambiental, instancia que definirá la situación legal de dichos predios.

También se han iniciado 11 procesos disciplinarios a exfuncionarios del INRA por hechos irregulares. Otro aspecto relevante de las acciones que realizamos es reactivar el financiamiento del BID (Banco Interamericano de Desarrollo) para la conclusión del proceso de saneamiento y titulación de tierras; habían quedado paralizados aproximadamente 27 millones de dólares americanos. Esto permitirá avanzar en la conclusión del proceso de saneamiento y titulación de tierras en 2022 y 2023.

La contraparte para el financiamiento del BID, como aporte con recursos propios del INRA, asciende a 23 millones

de dólares estadounidenses, ingresos que provendrán del cobro de tasas de saneamiento, adjudicación y emisión de certificados catastrales. Se avanzó también en la firma de convenios de cooperación con instituciones que tienen relación con los procesos agrarios, como ser la Autoridad de Fiscalización y Control Social de Bosques y Tierras, Consejo de la Magistratura, Tribunal Agroambiental, entre otras, para así unir esfuerzos y avanzar en el cumplimiento del mandato que dio nuestro presidente Luis Arce Catacora al Instituto Nacional de Reforma Agraria, que es concluir el proceso de saneamiento de tierras en todo el país, durante su periodo de gobierno.

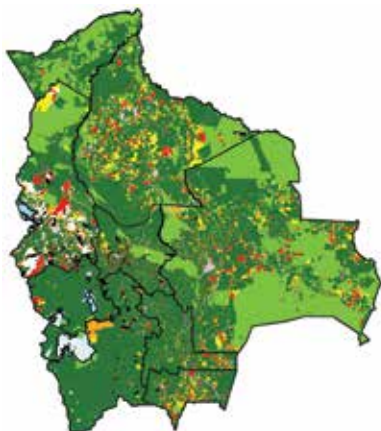
En el mapa de la situación actual (véase el mapa 3), ustedes pueden ver un aspecto: de 14 millones de hectáreas que están pendientes de titulación, 7 millones están en conflicto. Ese dato no es menor, y ahí se genera nuestro pedido de no a la violencia para todos los sectores pequeños, medianos y grandes; lo hemos conversado en varias reuniones. Los conflictos agrarios no se resuelven con violencia, toma de instituciones o marchas; lo único que conseguirán estas medidas es postergar el proceso de saneamiento. Pedimos que las demandas o conflictos se resuelvan mediante el diálogo amplio y plural.

En materia agraria hay mecanismos muy importantes, como la concertación y la conciliación, para llegar a soluciones sin generar violencia. No se puede decir que no vamos a lograr resolver problemáticas porque ya le tocó al Gobierno actual resolver conflictos agrarios. Tenemos que encarar los temas pendientes.

Debe apostarse por un diálogo abierto, franco y sincero, con la participación de medianos, grandes y pequeños, sin generar violencia, de lo contrario solo retrasaría y truncaría avances planificados para los próximos tres años. Lo reitero: nuestro pedido primordial es evitar la violencia.

## Mapa 3

### Bolivia: resultados del saneamiento y titulación de tierras, 1996-2021



Situación actual del saneamiento en Bolivia		
Saneamiento	Superficies en hectáreas	%
Superficie total de Bolivia	109.858.100	–
Manchas urbanas, cuerpos de agua y otros	6.484.584	–
Superficie objeto de saneamiento	103.373.516	–
Superficie saneada y titulada	89.168.050	86%
Tierras fiscales	26.701.073	26%
Tituladas	62.466.977	–
Superficie pendiente de titulación	14.205.466	14%
Superficie en proceso	6.064.881	9%
Paralizada y/o conflicto	6.994.661	8%
Superficie por mensurar	1.145.923	0%

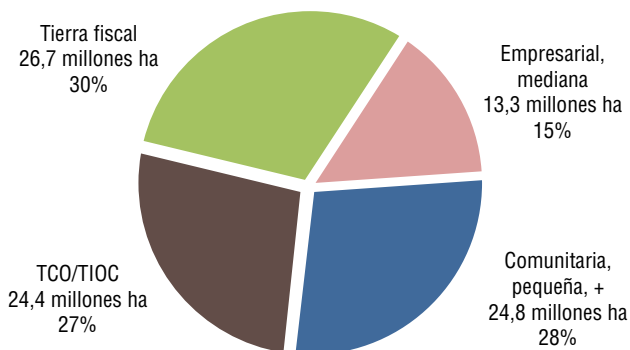
Número de títulos emitidos	1.344.909
Beneficiarios de títulos	2.769.876

\*Se anularon 224 códigos alfanuméricos (306.411 hectáreas), emitidos en el Gobierno *de facto*, por irregularidades en el trámite de procesos agrarios.

Fuente: INRA.

El gráfico 3 muestra la estructura de la tenencia de la tierra; es un resumen acumulativo de todo el proceso de saneamiento que ya otros expositores también mencionaron.

**Gráfico 3**  
**Saneamiento y titulación de tierras. Estructura de la tenencia de la tierra, 1996-2021 (en millones de hectáreas)**



Fuente: INRA.

Comparto un dato importante con ustedes: de 26,7 millones de hectáreas de tierras fiscales que se han identificado en el proceso de saneamiento, solamente 3,9 están disponibles para distribución en todo el país y en los 14 años de gestión del presidente Evo Morales se logró distribuir a través de la dotación colectiva a comunidades 2,3 millones de hectáreas. Actualmente quedan algo más de 1,5 millones de hectáreas para distribución (véase el mapa 4).

No es como a veces se exagera, en sentido de que se están haciendo masivos asentamientos humanos en el Oriente y que la gente está trasladándose hasta allá desde el Altiplano. Los datos son reveladores, en cuanto a la parte social de la Reforma Agraria, como es la distribución y redistribución de las tierras rurales disponibles. El INRA debe afrontar que tenemos disponibles 1,5 millones de hectáreas de tierras fiscales y recibimos 5.000 solicitudes que suman 9 millones de hectáreas; fíjense lo que debe resolver el INRA.

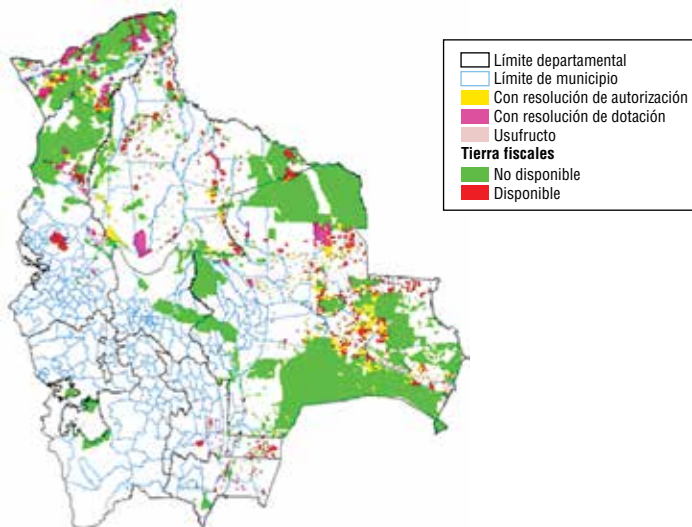
Se requiere mucha capacidad de diálogo con las propias organizaciones porque hay demasiadas expectativas respecto a la distribución de tierras fiscales y no tenemos tanta tierra fiscal disponible. La presión para el INRA es sistemática y permanente.

Como parte del Gobierno, ante las solicitudes, nosotros tenemos que definir a quién se dota la tierra y en qué lugar, pero la conflictividad es también una realidad como ustedes pueden evidenciarlo. Es bueno analizar y debatir estos temas en espacios como este.

También evidenciamos que quedan 14 millones de hectáreas para concluir el proceso de saneamiento y titulación de tierras en los próximos tres años. Nos quedó lo más difícil; como les decía, la alta conflictividad que hay respecto a la conclusión del proceso de saneamiento. Estamos hablando de casi siete millones de hectáreas que están en controversia, y no es de ahora: son problemas que datan de hace 10 o

15 años. Entonces se requiere de un desprendimiento. Por ejemplo, cuando hay superposición de derechos, las partes tienen que ceder y nosotros estamos impulsando la conciliación para resolver los litigios agrarios.

**Mapa 4**  
**Tierras fiscales disponibles y no disponibles**



Tierra fiscal	Descripción	Superficie total (ha)	%
Tierra fiscal no disponible	Reservas forestales, autorización transitoria, áreas protegidas, nacionales, departamentales y municipales	22.727.773	85,2
Tierra fiscal disponible	Tierras fiscales distribuidas (resolución de autorización, res. dotación y usufructo)	3.973.300	14,8
Total tierra fiscal		26.701.073	100

Descripción	Superficie (ha)	Comunidades	Beneficiarios
Tierra fiscal con resolución de dotación y resolución de autorización	2.369.501	1.295	41.369
Usufructo	78.792	60	60
Tierra fiscal disponible	1.525.006	–	–
Total	3.973.300	1.355	41.429

Fuente: INRA.

En gran parte del país no se han resuelto los conflictos de límites político-administrativos. Si bien el derecho agrario no define límites entre municipios, provincias o departamentos, tampoco dejan ingresar al INRA a esas áreas que están en conflicto. Tenemos que estar consignando en los títulos

agrarios, a veces municipios o provincias por definir, lo cual impide concluir el proceso de saneamiento de tierras.

Por otra parte, los gobiernos municipales están expandiendo sus manchas urbanas y existe un vacío normativo sobre el que es necesario trabajar. Las manchas urbanas avanzan hacia áreas rurales y no está concluido el proceso de saneamiento de tierras. ¿Cómo se regulariza el derecho propietario? y ¿qué pasa si son tierras fiscales disponibles administradas por el INRA? En ese aspecto tenemos problemas también muy serios en todo el país.

Estamos encontrando procesos de saneamiento antiguos con errores, lo cual nos obliga a realizar los controles de calidad, antes de enviarlos a Presidencia para su titulación. Inclusive el INRA está retornando a pericias de campo, volviendo a mensurar por las fallas. Asumimos y estamos seguros de que vamos a dar soluciones enmarcadas en la normativa agraria.

Por otra parte, se ha judicializado demasiado el proceso agrario. Todos entendíamos que la última instancia para recurrir era el Tribunal Agroambiental, pero no está ocurriendo eso. En realidad, el Tribunal Agroambiental define, luego se puede recurrir ante el Tribunal Constitucional y los fallos no están siendo uniformes. Se requiere que las sentencias sean congruentes, pero están haciendo volver al INRA, inclusive hasta pericias de campo. Imagínense lo que implica eso para el Estado. Se están analizando procesos agrarios que empiezan a penalizarse y eso no debería ocurrir. Se debería dejar trabajar al INRA, ya que es la autoridad administrativa competente para ejecutar el proceso de regularización del derecho propietario agrario, pero algunos actores empiezan a penalizar procesos que están en litigio, complicando la labor del INRA innecesariamente.

La normativa agraria, es decir la Ley 1715, Ley 3545 y el Decreto Supremo reglamentario 29215, son anteriores a la nueva Constitución Política del Estado, por lo cual se

requiere una nueva política agroambiental en nuestro país; la alta demanda de distribución de tierras fiscales y avasallamientos de tierras fiscales es una realidad, pero no solo por parte de pequeños propietarios, sino también de los medianos y grandes en todo el país.

El INRA ha manifestado claramente que no permitirá avasallamientos de tierras fiscales que estén bajo su administración o en procesos de saneamiento en curso. Al INRA no le corresponde resolver avasallamientos en predios titulados; esos casos son competencia de la justicia agroambiental o justicia ordinaria.

Ahora enfrentamos otro dilema, la dotación. Nuestra Constitución y la normativa agraria indican que las tierras fiscales son para dotación gratuita a comunidades, y que eso debe hacerse en forma colectiva, pero están quedando espacios pequeños que no dan para efectuar esa acción. Entonces nuevamente vuelve el debate de la adjudicación excepcional, la discusión que está abierta.

Por otro lado, el catastro rural está desactualizado, principalmente en el caso de los pequeños propietarios, porque cuando se vende una propiedad agraria, esta tiene que registrarse en el INRA como condición para inscribirse en Derechos Reales y eso no está ocurriendo. Tenemos que estudiar alguna normativa para subsanar esto, porque ya hemos encontrado casos de este tipo en varias zonas del país; necesitamos resolverlos quizá por la vía catastral.

En la distribución de tierras se criticó mucho la Reforma Agraria de 1953 porque se hizo sin programas y ocasionó minifundios, “surcofundios”<sup>3</sup>, migración rural, el éxodo hacia los centros urbanos y al parecer ahora también se está criticando mucho la ausencia de programas; solamente

---

3 Denota figuradamente la expresión extrema del minifundio, en la que una propiedad agraria apenas cubriría un surco. (Nota de edición).

se está dando tierra y no hay asistencia técnica ni apoyo productivo.

Para terminar, quiero subrayar que coincido en el hecho de que es necesario monitorear el cumplimiento de la función económica y social, pero debe irse mucho más allá, se debe incorporar variables ambientales. Necesitamos fortalecer el desarrollo rural integral sustentable, como manda nuestra Constitución; un equilibrio entre crecimiento económico y conservación de recursos naturales porque la degradación de suelos sería grave, y peor todavía llegar a la desertización de los suelos productivos. Eso sería irreparable y creo que existe este riesgo en varias macrorregiones de nuestro país.

Necesitamos avanzar en el monitoreo incorporando las variables ambientales e implementar el catastro rural ambiental digitalizado. Hemos logrado avanzar en el catastro digitalizado; ahora, para obtener el certificado catastral, podrán pagar por este servicio en el banco, inclusive realizar el trámite a través de un celular.

En el INRA estamos avanzando en la digitalización de la información agraria más importante y así evitaremos largas filas para los trámites. Transparentar el proceso agrario es muy importante; hemos avanzado en la firma de convenios de cooperación con la AGETIC (Agencia de Gobierno Electrónico y Tecnologías de Información y Comunicación) para habilitar una plataforma en línea. Es nuestro reto.

Definitivamente, necesitamos discutir, analizar, debatir en estos espacios plurales la nueva política agroambiental porque el proceso de saneamiento es transitorio y ¿qué pasa después? Han quedado temas pendientes, como el de definir la carga animal por macrocorregiones. Necesitamos abordar ese debate. También debemos reclasificar la propiedad, lo que no se ha hecho desde 1953 y forma parte de la Ley Agraria; se requiere un análisis profundo con todos los actores rurales, tomando en cuenta los parámetros ya establecidos. También



está en debate la superficie máxima de 5.000 hectáreas como límite de la propiedad agraria, aún existen desacuerdos, inclusive en los fallos del Tribunal Agroambiental.

Hemos votado esa extensión máxima en un referéndum, pero hay un debate abierto que necesitamos abordar. Regularizar la extranjerización de tierras rurales y el mercado de tierras quedó pendiente en la ley anterior. Muchos países han regulado la extranjerización de las tierras rurales; que no pase como en otros países donde se ha perdido la soberanía respecto a la tenencia de la tierra-territorio rural.

Definitivamente necesitamos un amplio debate entre todos los actores rurales sobre una nueva política agroambiental. La Ley 3545, de Reconducción Comunitaria de la Reforma Agraria, no llegó a convertirse en una ley consensuada con el sector empresarial por cinco puntos que quedaron pendientes. Los representantes de ese sector abandonaron la comisión técnica, indicando que el debate de la temática tierra y recursos naturales en la Asamblea Constituyente –que, como ustedes recordarán, sesionaba al mismo tiempo en la ciudad de Sucre– era más importante que la Ley 3545. Quedaron pendientes cuestiones como la carga animal, la reclasificación del tamaño de la propiedad agraria o cada cuánto tiempo se revisa la Función Económica y Social. Lamentablemente ahí también los representantes de la CAO, ANAPO y la Cámara Forestal abandonaron la mesa técnica.

Ojalá para construir la nueva política agroambiental, tengamos la capacidad de escucharnos entre diversos.

Muchas gracias.

# Palabras de cierre

*Rubén Saavedra*

Secretario General de la Vicepresidencia

El *jilata* David Choquehuanca, vicepresidente del Estado, me pidió hacer un repaso histórico sobre la temática de tierra y territorio. Los conflictos por la tierra y el territorio fueron parte de una disputa permanente en el Estado republicano de Bolivia que se ha trasladado al Estado Plurinacional, que debe hacer los máximos esfuerzos para resolverlos de forma definitiva.

Aunque las dimensiones y sentidos profundos de estas luchas son diferentes, muchos de los problemas no son nuevos y han estado presentes a lo largo de los dos siglos de la historia boliviana.

A inicios de la República, la lucha de los comunarios se enfocó en la resistencia a las políticas desvinculadoras de Simón Bolívar y Melgarejo, fundadas en el pensamiento liberal de la época.

Las élites gobernantes pensaban que el tránsito del país a la modernidad tenía que dar paso a un régimen de propiedad privada, basado en el derecho europeo que lamentablemente era la aspiración de los políticos bolivianos, enajenados en esa época. Los *ayllus* y comunidades resistieron y defendieron sus

tierras colectivas originarias que habían logrado consolidar ante la usurpación sistemática del Estado colonial español, que se quedó con gran parte de ellas para favorecer la expansión de las haciendas.

La consolidación de los territorios originarios no fue gratuita, se dio a cambio de grandes sacrificios de los hermanos originarios con tributos y servicios inhumanos en las mitas, encomiendas y el yanaconazgo. En los primeros años de la República de Bolivia solo había dos actores: los hacendados y las comunidades indígenas, y las políticas republicanas liberales pretendían convertir a los comunarios en colonos o peones de haciendas.

El Gobierno de la nueva república boliviana dispuso, con los decretos de Bolívar, el reparto de las tierras de comunidad entre todos los originarios para favorecer la expansión de las haciendas. Sin embargo, cuando estos Gobiernos se dieron cuenta de que su existencia dependía del tributo de los comunarios se abolieron estas disposiciones.

La Revolución Nacional de 1952 da origen a la Reforma Agraria de 1953 y es un cambio estructural importante en la historia republicana del país. Esta reforma eliminó el sistema del colonato que esclavizaba a los originarios y los ponía al servicio de unos pocos patrones y, con la acción directa de los excolonos, se eliminó el latifundio.

El proyecto político nacionalista optó por una visión uniforme y homogeneizante que convierte a los excolonos pegujaleros en campesinos con solares y pequeñas propiedades. Se sigue avanzado con la visión de la pequeña propiedad y de que las comunidades son obsoletas y un obstáculo para el desarrollo del país.

Los excolonos accedieron a una o varias parcelas de las exhaciendas, que luego serían transferidas por herencia, consolidándose el minifundio y el “surcofundio”, y también a terrenos de pastoreo comunal. Algunas o muy pocas

comunidades indígenas de las tierras altas, que no fueron afectadas por las políticas de desvinculación, mantuvieron su condición de *ayllus* con la garantía de sus títulos coloniales.

Las poblaciones indígenas de las tierras bajas fueron mantenidas bajo la protección del Estado o de la Iglesia católica y las evangélicas. Las políticas de la Reforma Agraria de 1953 crearon un nuevo latifundio en el oriente boliviano, legitimaron el minifundio existente en el occidente y rompieron definitivamente la ocupación vertical de los múltiples pisos ecológicos, *ayllus* andinos que los conectaban a sus tierras en Caupirama y valles más calientes.

En el país se dio paso a la denominada Marcha hacia el Oriente y se iniciaron los procesos de colonización con asentamientos dirigidos y espontáneos y titulación de grandes áreas adquiridas a través de prebendas, tráfico de influencias o que simplemente fueron ocupadas.

La corrupción generalizada y la ineficiencia en la gestión de tierras dio lugar a la intervención del Consejo Nacional de Reforma Agraria y del Instituto Nacional de Colonización el año 1992. De acuerdo a datos del INRA, en ese mismo año, el 68% de la propiedad de la tierra se encontraba en manos de pocos propietarios, dueños de propiedades medianas y empresas, que hacían un total de 39,2 millones de hectáreas, en tanto que el 30% estaba en manos de la pequeña propiedad y propiedad comunitaria, es decir 17,2 millones de hectáreas, y concentraba a la mayoría de la población.

Los interventores de las entidades agrarias nunca realizaron la revisión de los vicios de titulación anteriores, con miles de expedientes agrarios fraguados, adulterados, falsificados y superpuestos. En cambio, se ocuparon de viabilizar una nueva Reforma Agraria basada en el mercado de tierras con el asesoramiento técnico del Banco Mundial, lo que dio lugar a la promulgación de la denominada Ley INRA en 1996.

Esta ley se enfocaría en la distribución de tierras y en el reconocimiento del derecho propietario sobre la tierra a través del saneamiento de la propiedad agraria. Esta nueva reforma tenía que enfrentar la superposición de títulos y derechos, la tierra como prebenda política, el fracaso de la reforma agraria como factor de desarrollo rural, la presencia del latifundio improductivo en el oriente del país, el minifundio en el occidente, además de la ausencia histórica del reconocimiento de sus derechos al territorio de los pueblos indígenas de tierras bajas, ya que el Estado boliviano siempre consideró las tierras tropicales como tierras baldías y de colonización.

Fueron muchos problemas que resolver para una sola ley. Después de más de 25 años, el saneamiento de la propiedad agraria no ha concluido en el país, habiendo logrado avanzar en el 87% del territorio objeto de saneamiento.

En un primer momento, con los Gobiernos neoliberales, el saneamiento estuvo orientado a consolidar los derechos propietarios de las medianas y grandes empresas. En paralelo, proyectos focalizados de la cooperación internacional impulsaron el saneamiento para los pueblos indígenas de tierras bajas. Las comunidades reivindicaron el saneamiento interno; el saneamiento fue en esta etapa una tragicomedia que distrajo del principal objetivo agrario, que era la redistribución y la reversión de la tierra en el país.

En un segundo momento, el saneamiento con la Ley de Reconducción Comunitaria de la Reforma Agraria, promulgada en 2006, fue redirigido como una herramienta más ágil, orientada además a la redistribución de la tierra y al impulso de nuevos asentamientos humanos en tierras declaradas fiscales.

También sirvió para avanzar en la reconstitución de los territorios originarios indígenas con el impulso visionario de los dirigentes originarios. Finalmente, el saneamiento

de tierras cumplió solo parcialmente su objetivo de reducir la inequidad en la distribución de la tierra, peor todavía, existe todavía la concentración de la propiedad a través de diferentes medios y no siempre beneficiando a los productores nacionales.

De acuerdo con los datos del INRA hasta el año 2021, de un total de 89,5 millones de hectáreas saneadas y tituladas, las propiedades medianas y empresas tienen el 15% de la tierra, la pequeña propiedad y propiedad comunitaria el 28%, las tierras indígenas originario campesinas el 27% y, por último, las tierras fiscales y áreas protegidas corresponden al 30%.

El Estado Plurinacional de Bolivia ha dado en poco tiempo pasos significativos en el tema agrario, en comparación con lo que se propuso y realizó en el largo periodo republicano. El Estado Plurinacional ha logrado consolidar el acceso a la tierra para quienes la trabajan en el marco de la economía plural.

No se niega el derecho propietario a ningún tipo de propiedad, aunque se prioriza a los pequeños productores. El Estado Plurinacional ha logrado consolidar la propiedad comunitaria y la individual como forma básica de funcionamiento de la economía de los pequeños productores indígena originario campesinos.

El Estado Plurinacional ha ampliado el acceso de los pequeños productores, antes marginales a la propiedad rural, para satisfacer sus necesidades básicas y contar con ingresos más estables para sus familias, pero no podemos ignorar que hay aspectos que están pendientes y cuestiones que es preciso mejorar.

Se tiene que fortalecer la visión del Vivir Bien en armonía con la Madre Tierra en todos los productores rurales que coexisten con todos los seres vivos en sus tierras y territorios. Se debe lograr desarrollar e implementar una política de distribución de tierras fiscales más justa, integral y sistemática

que posibilite a los nuevos comunarios acceder a tierras y a todos sus potenciales y beneficios en articulación con todos los actores de esos territorios.

Es necesario avanzar en procesos de transparencia y fortalecimiento institucional en las entidades a cargo de la distribución de tierras y consolidación de derechos agrarios y forestales. La transparencia es la base para eliminar la corrupción y hay que sancionar severamente todas las formas de corrupción vinculadas a la gestión de la tierra y territorio.

Se debe consolidar el manejo integral y sustentable de los territorios titulados, en el marco de la cosmovisión de las poblaciones indígenas de las tierras bajas. Estos territorios deben tener un gobierno comunal más fuerte, más visionario y que beneficie a toda la población indígena local y no solo a unos cuantos.

Se debe proteger las tierras fiscales que tienen vocación forestal, porque ellas son las que nos van a garantizar el fortalecimiento de funciones ambientales básicas para el futuro de nuestros ecosistemas y comunidades, restaurar las tierras y bosques en los que se han dado usos no apropiados.

Los pequeños productores del Oriente tienen que consolidar su propio modelo de producción y evitar copiar los de la mediana y grande empresa que no se adecuan al tamaño de su propiedad ni al tamaño de su capital y su acceso a la tecnología.

Es preciso confiar en las entidades del Estado boliviano y respetar el derecho propietario reconocido por el Estado sobre la tierra y los territorios. El Estado boliviano también tendrá que poner en marcha los procesos de reversión y expropiación de tierras, donde y cuando corresponda. Tenemos que ser vigilantes y anticipar los conflictos.

Las disputas por el acceso a la tierra se dan sobre todo en las áreas con mayor potencial productivo, incluyendo los bosques que tienen funciones ambientales importantes que

cumplir y deben ser respetados. Somos hijos de la Madre Tierra, tenemos que convivir pacíficamente como hermanos que somos, como parte de la gran familia boliviana.

*¡Fallalla!*





# Ronda de preguntas y respuestas

## Pregunta

La pregunta va dirigida a los representantes de la CAO. Creo que no es suficiente la visión de mercado para entender los problemas sociales de Bolivia. La institucionalidad de la propiedad y la productividad no son suficientes para resolver los conflictos históricos y no creo, como dijo nuestro compañero del Movimiento Sin Tierra, que el simple hecho del saneamiento vaya a ser la solución mágica de los problemas estructurales e históricos de Bolivia.

Considero que hay una dimensión fundamental que debe tomarse en cuenta en toda la sociedad y es la deuda social. Hay una deuda social que tiene que encararse para solucionar la conflictividad de fondo, y esa deuda social no se va a solucionar criminalizando a los compañeros, como pasó por ejemplo en el Gobierno *de facto*, cuando se criminalizó a los movimientos sociales y a los compañeros del Movimiento Sin Tierra. Se los quiere criminalizar como avasalladores. Esto tiene que ser un espacio de reflexión profundo.

Hoy, en el contexto del COVID-19, los ricos del mundo se han dado cuenta de que solucionar la deuda social implica erogar recursos para buscar la pacificación y los grandes pactos sociales entre distintos grupos. Invito a la CAO y a sus exponentes, que son los grandes ricos de este país, a que se junten y hagan esfuerzos para entrar en esta dinámica, no solamente nacional sino mundial, para buscar esos grandes pactos que debería haber entre aquellos que tienen una gran proporción de la riqueza mundial, que son pocos, y el resto, que tiene una proporción mínima de la riqueza mundial y que somos muchos.

En ese sentido, yo creo que la alianza privado-público-comunitaria se debe construir desde esa perspectiva; reducirlo todo a un tema de saneamiento de tierra, sin entender la dinámica de la deuda social, me parece insuficiente.

Más que una pregunta, quiero plantear un punto de vista en esta mesa y felicitar nuevamente a los panelistas.

Gracias.

## **Respuesta**

*Oscar Mario Pinto Justiniano*

El 75% de los afiliados a la CAO son pequeños productores, solamente entre un 5% y 6% son grandes productores o empresarios. Esto está distribuido en 16 sectores productivos, los cuales están relacionados en el departamento de Santa Cruz.

Creo que la inclusión y la base social que tiene esta institución, con cerca de 60 años, es lo que le da fuerza y también la posibilidad de proyectarse, no solamente hacia el departamento de Santa Cruz o el Oriente, sino hacia Bolivia, cabalmente para que podamos generar una conciliación con todos los pisos agroecológicos, con todos los departamentos

y, en base a la diversidad que tenemos, encontrar la unión que corresponde.

Lo que nos une es ser productores y el buscar ser un país que genere una visión productiva y políticas de Estado que permitan hacerlo; no solamente hablo del tema de la producción privada porque sería insuficiente por más pequeña, mediana o grande que sea.

Hay una fuerte posibilidad y una necesidad imperiosa de que los tres niveles del Estado acompañen a consolidar una unión estratégica entre la visión público-privada-comunitaria.

Muchas gracias.

## Pregunta

La primera pregunta va dirigida al director nacional del INRA. Nosotros, en la CSUTCB, en la Comisión de Tierra y Territorio, hemos hecho un análisis con los dirigentes. A mí me toca participar como técnico apoyando a esta comisión.

Los avasallamientos de tierras fiscales, especialmente de extranjeros y de colonias menonitas, parecen tener un tratamiento especial y diferente respecto a los del sector campesino; pareciera que hay algún tipo de preferencias. Sentimos que no hay equilibrio ni unidad.

La segunda pregunta es para los hermanos de la CAO, en el sentido de que el presidente Arce ha manifestado que el problema que tenemos es de visión de desarrollo. Es decir, tenemos que entender que debemos cambiar nuestro *chip* civilizatorio y parece que nuestros pueblos indígena originario campesinos están planteando un proceso de desarrollo distinto.

Sentimos que el medio ambiente, expresado también en el jaguar, en otros imaginarios geográficos, está quedando en menos; es decir, la imagen que nos encontramos es la de

un país sojero y, en ese marco, les preguntamos: ¿están dispuestos a entrar en ese cambio de *chip* que nos ha planteado el presidente?

También tiene que ver esto con el tema de la planificación territorial. ¿No creen que sería tiempo de discutir sobre traspasar y descentralizar toda esa información territorial de la tierra que estaba concentrada en una oficina de catastro rural a los gobiernos departamentales y municipales? Parece que así funcionaría mejor lo de plantear soluciones, porque la función económica y social no es un tema solo ambiental, es una cuestión de consenso entre las regiones y los sectores.

En Tarija, por ejemplo, una pequeña propiedad que produce uva tiene cierto tratamiento, pero por el problema de la clasificación de la propiedad está siendo tratada como pequeña, cuando hay una inversión fuerte y debe ser tratada como mediana o gran empresa.

Lo mismo pasa en algunas propiedades en el lago Titicaca. Entonces, creo que se debería discutir esos temas en las regiones porque parece que tenemos que profundizar las autonomías, pero de manera responsable, en el marco de lo que establece la Constitución.

Gracias.

## **Respuestas**

### ***Eulogio Núñez***

Nuestro presidente firmó en anteriores semanas más de 25.000 títulos y hay todavía unos 15.000 más para firmar. En el INRA, por lo menos recibo entre 10 y 15 visitas al día, y la mayoría son de las organizaciones del Pacto de Unidad y sus bases.

En este primer bloque se ha priorizado justamente los que estaban más rezagados (hay títulos cuya tramitación ha durado 20 años y el mínimo es de cuatro años); se ha priorizado justamente por esa presión de los bolivianos que nos dicen: “pasó mucho tiempo y dónde están mis títulos”. El 98% de esos títulos han sido los de las organizaciones del Pacto de Unidad y sus bases. Estamos priorizando.

Usted preguntaba sobre las colonias menonitas. En este primer bloque no hemos priorizado ninguna, pero hay una realidad, y eso lo conoce seguramente también el sector que representa a la CAO. Durante el proceso de saneamiento hemos identificado diez colonias menonitas que no pudieron demostrar la posesión legal o que sus compras eran legales porque los poseedores legales son anteriores a la promulgación de la Ley 1715.

Hay diez colonias que el año 2010 se declararon como ilegales y esa es una realidad. Se ha intentado, por ejemplo, intimidarlos y hacer el desalojo, pero es un asunto que corresponde no solo al INRA sino a varias entidades. Tiene que ver con el Ministerio de Gobierno, inclusive con la Cancillería.

Hace tres o cuatro semanas me pidieron un informe oral en la Cámara de Diputados y presentamos la información. Son como diez colonias menonitas, de tres mil, cuatro mil y cinco mil hectáreas que, durante el proceso de saneamiento, que concluyó en 2010, se han declarado como ilegales. Es una realidad, pero va más allá del INRA. Requerimos un análisis mucho más integral para ver cómo se va a ejecutar el desalojo, por ejemplo, porque estamos hablando de tres mil a cuatro mil hectáreas, todas trabajadas y de una cantidad muy importante de familias. No se ha podido en el anterior periodo de gobierno, ahora obviamente es un tema pendiente que estamos arrastrando; pero creo que eso se tendrá que discutir en un nivel mucho más integral del Gobierno para ver qué se hace.

## *Oscar Mario Pinto Justiniano*

Creo que es fundamental lo que el hermano ha preguntado y debo puntualizar lo siguiente: hay que tener una claridad absoluta, nadie debe permitir que se avasalle tierras que no tienen vocación de ser productivas y en eso deberíamos todos tener un gran pacto para que generemos una condición unánime. Ni privados, ni extranjeros, ni comunidades, nadie; para eso, por lo menos en el departamento de Santa Cruz, y creo que es parte fundamental también de lo que debe ocurrir en los otros departamentos, como ocurrió en Beni, en la gestión del expresidente Evo Morales, es que se ha formulado un plan de uso de suelos en el que cabalmente se establece la cosmovisión que usted maneja porque no es concebible que pretendamos cambiar la aptitud del suelo para que sea sojero o se produzca ganado, donde no debe ser permitido hacerlo.

La aptitud del suelo debe estar por encima de cualquier concepto económico o tipo de distribución. Por eso es que seguramente el INRA maneja un concepto de tierras fiscales no disponibles. Entonces, nuestra visión, en base a lo que usted mencionaba, respecto a lo que dijo el presidente hace unos días, de manera bastante acertada, es que se trata de algo correcto. No puede existir ningún sistema productivo que suplante a otro.

Todos tienen que vivir en una correlación, para eso tenemos distintas aptitudes, no solamente del suelo, también de los que trabajan la tierra, pero principalmente de los pisos agroecológicos. Este país tiene la gran riqueza y posibilidad de potenciarla.

Es fundamental ese respeto del cual usted está hablando y es importante generar una política de Estado que permita visualizar a Bolivia como un país productivo en sus distintos pisos ecológicos. También desarrollando potencialidades e

ir respetando lo que se debe hacer donde están los pueblos indígenas, con sus usos y costumbres. Por supuesto, permitiendo desarrollar otro tipo de actividad que permita generar también una masificación de empleo.

Muchas gracias.

### *Diego Pacheco*

Respecto de la difusión de datos y su uso en la planificación territorial, en Bolivia se ha dado un paso fundamental, el año 2016, con la Ley del Sistema de Planificación Integral del Estado (SPIE), que ahora se ha hecho famosa con el debate del Plan de Desarrollo Económico y Social. La ley madre de la planificación en Bolivia ahora es la Ley del SPIE, la Ley 777.

¿Qué dice esa ley? Antes había dos procesos de planificación en Bolivia, se hacía el plan de desarrollo departamental o municipal y aparte se hacía un proceso paralelo de planificación territorial. Entonces, los departamentos y municipios hacían dos planes: el territorial y el de desarrollo.

La Ley del SPIE unifica los dos procesos de planificación. Se hace una planificación con mirada territorial, por eso los planes departamentales y municipales se llaman planes territoriales de desarrollo integral, que deben empezar a formularse en el país. Los municipios y gobernaciones, en el marco de esa ley, tendrían que hacer esos planes. La visión territorial es un instrumento riquísimo, valiosísimo para la planificación.

Los planes de uso de suelo, ¿cuál es la vocación de uso del suelo?, ¿si es agrario, forestal, etc.? Imagínense si a eso agregamos todos los datos que tenemos del saneamiento de tierras, donde sabes exactamente qué tipo de propietarios tienes: comunidades, individuales, empresas, etc. en tu territorio, con seguridad que la planificación territorial tendrá



otro carácter, otra calidad, y por lo mismo, ese análisis se tiene que hacer en la planificación del territorio.

Todavía no podemos usar los datos del INRA cuando hacemos la planificación porque se trata de datos que no son públicos. En algún momento lo serán, con este proceso del catastro ambiental y rural que están realizando. Creo que cuando tengamos esos datos en Bolivia, vamos a tener una planificación muy completa, muy articulada y obviamente tiene que hacerse a nivel local, y los territorios, municipios y organizaciones tienen que manejar esa información. Es una información clave para hacer una planificación pensando en las potencialidades de todos los actores rurales.

## **Pregunta**

Nosotros, como CSUTCB, tal vez no hemos podido hacer mucho, ya vamos en un año de gestión, pero ahora tenemos otro mandato más y debemos tratar de incidir, aportar de alguna manera. Los actores cambiamos y los dirigentes también, vamos a tratar de unirnos las cinco organizaciones del Pacto de Unidad para tratar de hacer algo, a ver si don Eulogio nos ayuda.

Aunque la exposición ha sido muy breve, no ha hablado por ejemplo de qué será de Río Negro, de la provincia Iturralde (La Paz). En fin, hay muchas preguntas sin responder. Lo que usted decía del proceso irregular en el Gobierno *de facto* de Jeanine Áñez, respecto a los terrenos de Marinkovic, etc., parece que es mejor entrar como entran los menonitas, después ya es difícil sacarlos porque ya tienen niños, son bolivianos, tienen instalado todo, no importa cómo.

¿Qué hacemos con La Paz, estimado hermano Eulogio? ¿Hay minifundio?, ¿“surcofundio”? ¿qué hemos avanzado como INRA y qué se pretende? Es cierto, no se puede invadir

Pilón Lajas, Madidi, donde hay espacio. ¿Vamos a ir más allá porque la población sigue creciendo?

Ustedes mismos saben que de aquí a 20 años, El Alto se va a desertificar mucho, en el Altiplano, la gente por agua se va a ir allá [a las áreas protegidas]. ¿Cómo vamos a sostener todo eso?, ¿con un plan, como decía Diego Pacheco?, ¿cuándo lo vamos a hacer? Estamos en un punto crítico. Gracias

## Respuesta

### *Eulogio Núñez*

De los nueve departamentos tenemos que reconocer que el departamento de La Paz es donde más nos falta para concluir en el proceso de saneamiento. Nos falta un 36%, comparado con otros departamentos como Oruro, donde falta el 8%, y Santa Cruz, donde falta el 10%. Hay diversos problemas, por ejemplo, que tienen que ver con los límites territoriales, con cuestiones ancestrales, por lo que tenemos un gran reto, hermanos.

Lo único que yo pude plantearle al Pacto Departamental –así como hay un Pacto de Unidad a nivel nacional hay otro departamental, donde están los hermanos Interculturales, las Bartolinas y CODEMAC (Consejo Departamental de Markas y Ayllus de Chuquiago Marka)– es que la única manera de lograrlo es planificar entre todos, con la información oficial disponible, y avanzar lo más que podamos en estos tres años.

Por suerte, ahora tenemos un financiamiento para concluir el saneamiento. Hay varios temas que debemos debatir. Por ejemplo, en algunos sectores no dejan ingresar al INRA porque la ley dice dotación o adjudicación, cuando se dan los títulos. En esos casos, los hermanos alegan: “mis títulos son

de antes de la Reforma Agraria” y muestran documentos o, si son posteriores a la Reforma Agraria, ¿cómo se va a dotar y adjudicar? Debería ser el concepto de consolidación y creo que eso se discutió en la Cumbre Nacional, aunque habrá que hacer ajustes normativos. Avanzar y darle más fuerza al saneamiento interno porque son pequeñas parcelas de una hectárea o media hectárea.

Entonces, el saneamiento interno es algo fundamental, al que podríamos dar un impulso fuerte en La Paz para que sean las propias comunidades las que vayan delimitando y el INRA simplemente facilite y vaya a consolidar lo que ya se ha avanzado en el saneamiento interno.

En el norte de La Paz también tenemos dificultades; no se ha avanzado. La única manera de hacerlo es encarando el proceso conjuntamente, como ya hemos empezado ahora con la provincia Iturralde. Todas sus organizaciones, el INRA, el Viceministerio de Tierras, la ABT (Autoridad de Fiscalización y Control Social de Bosques y Tierra) y otras entidades; todos juntos, porque de manera individual no ha funcionado.

Si uno se reúne primero con FESPAI (Federación Sindical de Productores Agropecuarios de la Provincia Abel Iturralde) o con los hermanos de CODEMAC, llega a acuerdos que luego no se logran concretar, requerimos trabajar de manera conjunta. Se ha intentado por organizaciones y cuando se llega a un acuerdo, de pronto este choca con otra organización. Entonces, creo que ahora estamos realizando un gran trabajo con la provincia Iturralde. Nos hemos reunido ya unas cuatro veces, y en la última casi logramos un acuerdo sobre cómo vamos a avanzar en el proceso de saneamiento.

Es un reto muy importante, realmente el Pacto Departamental de Organizaciones es fundamental, con la participación del INRA y autoridades competentes. No funciona

un acuerdo solo con el INRA, sino con el Viceministerio de Tierras, con el Ministerio de Desarrollo Rural y Tierras y con otras instancias; el INRA no pudo ejecutar solo en el pasado. Aprendimos una gran lección y se está avanzando con las autoridades, la ABT, el SERNAP (Servicio Nacional de Áreas Protegidas), el Viceministerio de Tierras, el INRA (nacional y departamental) y todas las organizaciones. Tenemos un gran desafío.



# Sobre los expositores

## **Óscar Mario Justiniano Pinto**

Es empresario porcinocultor. Licenciado en Administración de Empresas de la Universidad Tecnológica de Santa Cruz (Utepsa) y certificado del programa *The Art of Business Coaching* de Newfield Consulting. Después de varios períodos como director y vicepresidente, asumió el cargo de presidente de la Cámara Agropecuaria del Oriente (CAO), que agrupa a 18 asociaciones de agricultores, pecuarios y agroindustriales para la gestión 2021-2023. Además, fue elegido presidente de Fexpocruz para el año 2022.

## **Silvestre Saisari**

Es uno de los fundadores y actual coordinador nacional del Movimiento de Trabajadores Campesinos Indígenas Sin Tierra de Bolivia (MST-B). Por su lucha en defensa de la integridad e igualdad del acceso a la tenencia de la tierra recibió en 2017 el Honor al Mérito Municipal del Concejo

Municipal de Santa Cruz de la Sierra. Es colaborador en entrevistas para diferentes publicaciones sobre conflictos de tierras, políticas indígenas y movimientos sociales rurales.

## **Diego Pacheco**

Es investigador y experto en políticas públicas ambientales y agrarias. Es licenciado en Antropología por la UMSA, tiene una maestría en Recursos Naturales y Políticas Ambientales del Colegio Imperial de la Universidad de Londres y un doctorado en Políticas Públicas de la Universidad de Bloomington-Indiana, Estados Unidos. Ha dedicado varios años a la investigación y asesoramiento en temas de desarrollo rural, agrario, forestal, pueblos indígenas, medio ambiente y cambio climático. Es autor de varios libros y publicaciones en este campo. Ha sido viceministro de Planificación y Coordinación en dos oportunidades, y asesor de diferentes ministerios en los últimos años. Del 2013 al 2017 fue co-jefe de la delegación oficial de Bolivia en la Convención Marco sobre Naciones Unidas y Cambio Climático (CMNUCC) y jefe de la delegación de Bolivia en el Convenio de Diversidad Biológica (CDB) y Plataforma Intergubernamental sobre Biodiversidad y Servicios Ecosistémicos (IPBES). Desde el 2021 retomó el rol de jefe de delegación del Estado Plurinacional de Bolivia en dichas convenciones.

## **Eulogio Núñez**

Es abogado y técnico agropecuario. Estudió derecho en la Universidad NUR y también la carrera de Técnico Agropecuario en el Instituto Técnico Agropecuario de Portachuelo. Además, cursó varios postgrados, entre ellos un magister en

derechos de los pueblos indígenas y desarrollo, y diplomados en derecho agroambiental, derecho constitucional, gestión de recursos humanos y educación universitaria. Docente universitario, cuenta con más de 25 años de experiencia en investigación y promoción de desarrollo rural en las macroregiones del Chaco, Oriente y Amazonía de Bolivia. Fue presidente del Tribunal Electoral Departamental de Santa Cruz. En 2021 asumió el cargo como director nacional del Instituto Nacional de Reforma Agraria de Bolivia.



**SERIE CONVERSATORIOS  
EN DEMOCRACIA**

**N° 3**

El tema de la tierra y del territorio está en el centro de antiguos y renovados conflictos y disputas en varios países. No es para menos, pues implica asuntos sensibles y complejos como la propiedad, el acceso, el saneamiento, la (re)distribución, la titulación. En todos ellos hay concurrencia de diferentes actores e intereses, así como el reconocimiento y la otorgación de derechos, tanto individuales como colectivos.

Estas cuestiones, desde diferentes lugares y miradas, fueron abordadas en el tercer encuentro organizado por la Vicepresidencia del Estado Plurinacional y la Friedrich-Ebert-Stiftung en Bolivia (FES Bolivia). Así tenemos el agrado de presentar este nuevo cuaderno de la serie “Conversatorios en Democracia”, como insumo para el análisis crítico y el diálogo plural e informado.

**FRIEDRICH  
EBERT**   
**STIFTUNG**



Vicepresidencia del Estado  
Presidencia de la Asamblea Legislativa Plurinacional

**BOLIVIA**

ISBN: 978-9917-605-51-5



9 789917 605515