



## ¿Reforma agraria en Bolivia?, del sueño a la realidad: Distribución, saneamiento y gestión integral de tierras

### Agrarian Reform in Bolivia? From Dream to Reality: Distribution, Sanitation and Comprehensive Land Management

*Marco Antonio Patiño Fernández*

**RESUMEN:** La implementación de reformas agrarias relacionadas al acceso y distribución de tierras en Bolivia, promovieron a una reconfiguración de los actores sociales en torno a la tierra. Instituciones gubernamentales apoyadas por sus pares internacionales, iniciaron los procesos de distribución y saneamiento de tierras con luces y sombras. Finalizado el proceso administrativo referido al saneamiento, las organizaciones sociales de base comunitaria tienen pendiente la gestión de sus territorios, mismos que consideren la dinámica social de sus pobladores, los procesos de autonomía de los pueblos y las estrategias a futuro.

**PALABRAS CLAVE:** Reforma Agraria, Saneamiento, Gestión de Tierras.

**ABSTRACT:** The implementation of agrarian reforms related to the access and distribution of land in Bolivia, promoted a reconfiguration of social actors around the land. Government institutions supported by their international peers, began the processes of distribution and land reclamation with light and shadow. Once the administrative process related to sanitation has been completed, the community-based social organizations have pending the management of their territories, which take into account the social dynamics of their inhabitants, the processes of autonomy of the peoples and future strategies.

**KEYWORDS:** Agrarian Reform, Sanitation, Land Management.

---

**AUTOR:** *Marco Antonio Patiño Fernández:* M.Sc. Docente Investigador. UMSA. [mapatino1@umsa.bo](mailto:mapatino1@umsa.bo)  
*Recibido: 20/11/2020. Aprobado: 05/12/2020.*

## INTRODUCCIÓN

Si podemos hacer una analogía entre la edad económica activa de una persona con el tiempo acontecido desde la primera reforma agraria en Bolivia, podemos llegar a la conclusión que transcurridos 65 años hasta el año 2018, el proceso de reforma agraria estuvo realizando ejercicio en una bicicleta estacionaria, recorriendo kilómetros de kilómetros en el marcador, haciendo mucha musculatura, pero que en la práctica no avanzó lo necesario, y ya ingreso a la tercera edad; es cierto con mucha experiencia acumulada respecto a la distribución y saneamiento de tierra, pero con poca o ninguna experiencia en el manejo y gestión del recurso tierra.

Inicie esta introducción a conocimiento que el proceso de saneamiento en Bolivia concluyó el 27 de octubre del año 2017<sup>i</sup>, y es bueno hacer una retrospectiva de los principales resultados logrados en principio relacionados a la

distribución de tierra y su saneamiento; al sistema normativo referido al aprovechamiento de este recurso desde una perspectiva interna soñada, a realidades concretas acontecidas, para también ubicarla desde una perspectiva externa, relacionada a la orientación desordenada respecto a la producción orientada para la exportación que origina indicios cada vez más marcados de extranjerización. Finalmente realizamos algunas propuestas considerando los aspectos sociales, económicos y ambientales, mismos que deberían considerarse dentro las directrices políticas de la reforma agraria en Bolivia.

## PROCESO DISTRIBUCION DE TIERRA EN BOLIVIA

### Actores encuentros y disputas

Bolivia se constituye en una amalgama de pensamientos generada por la diversidad cultural de los distintos pueblos y naciones existentes

antes de la formación de la república (1825) y reconocidos como tales en la Constitución Política del Estado Plurinacional promulgado el año 2009.

Este largo proceso de visibilizar la diferencia cultural tiene como tema transversal la reivindicación de derechos sociales, políticos y económicos siendo el eje central el acceso y uso a la tierra.

Posterior a la conformación de la República, y con el pensamiento en principio republicano y luego liberal de las épocas; criollos y mestizos se hacen cargo del control y manejo de sistemas productivos agropecuarios en tierras altas y valles mesotérmicos bajo el modelo de “hacienda”<sup>ii</sup>. En tierras bajas congregaciones jesuíticas, franciscanas y evangélicas tienen la misión de adoctrinar a los “salvajes” a través de la religión y realizar el control del sistema productivo de la época (Herbas, A. y Patiño, A. 2010; Patiño, 2018).

Gobiernos desde Bolívar, Melgarejo y Frías, apuestan por la ex vinculación de tierras<sup>iii</sup> a fin de promover procesos de transformación del sistema productivo, como alternativa al manejo del concepto colectivo de tierra. Por el año 1880 se establece el derecho individual, consolidando la pequeña propiedad en los valles y altiplano; y el latifundio en la región oriental del país (Bonilla: 1978).

Los nuevos sistemas productivos, el acceso a la tierra y los constantes impuestos cargados a los indígenas, promueven protestas y alzamientos como los originados por Pablo Zarate Willca<sup>iv</sup> (INRA, 2008), que fueron arremetidos por grupos de poder, originando incluso masacres como la ocasionada en Kuruyuki. En el marco de la política liberal de colonización y la creación del Territorio Nacional de las Colonias, se otorga tierras en favor de empresas nacionales y extranjeras para la explotación de recursos naturales como la goma, quina, demandada por el mercado mundial.

El conflicto armado entre Bolivia y Paraguay (1934 – 1937) marcó un escenario diferente de los movimientos indígenas y los grupos de poder; los primeros al reclamar con mayor énfasis sus derechos, mismos que nuevamente fueron vulnerados, los más connotados sucedidos en regiones como Santa Clara y Ana Rancho Grande en Cochabamba, propiciando la conformación del primer sindicato agrario el año 1936. Bajo este escenario los gobiernos de Toro, Busch y Villaroel promueven acciones en favor de estos grupos, incidiendo en la conformación de sindicatos agrarios, la compra de haciendas y la administración de estas. Además, estas medidas obligaban a los terratenientes a contar dentro sus feudos con escuelas rurales. (INRA, 2008).

Producto de la Revolución Nacional (1952), donde la participación de campesinos fue gravitante, se gestó la primera reforma agraria, promulgada como decreto 3464, cuyo principio rector para la distribución fue “*la tierra es para quien la trabaja*”. Bajo este principio se realizó la distribución de tierras, originando una nueva estructura de tenencia y acceso. Esta reforma agraria trabajada en base al Plan Bohan (1941), es acompañada por las migraciones de contingentes de indígenas de occidente al oriente y norte del país, a fin de minimizar la dependencia en la importación de alimentos; el abolir la servidumbre, restituir las tierras colectivas, el evitar el latifundio y estimular la productividad y comercialización de la industria agropecuaria, facilitando la inversión de nuevos capitales y fomentando el cooperativismo agrario, abriendo posibilidades de crédito (Gaceta Oficial, 2018). Bajo este contexto el 26 de junio de 1979 se conforma la Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia (CSUTCB), el 10 de enero de 1980 la Confederación Nacional de Mujeres Campesinas Indígenas Originarias de Bolivia “Bartolina Sisa” (CNMCIOB –BS) y el 18 de febrero de 1971 la actual Confederación Sindical de Comunidades Interculturales Originarias de Bolivia (CSCIOB), tres organizaciones sociales que representaban a

los indígenas convertidos en campesinos y los colonizadores de nuevas tierras.

Tomando en cuenta los objetivos propuestos, la reforma agraria fue pensada bajo un enfoque integral, sentando las bases para el tratamiento del tema campesino, distribución de tierras en pequeñas propiedades (minifundio), y el desarrollo de la agroindustria en la región oriental, promoviendo la existencia de latifundio y por otra parte vulnerando en la mayoría de los casos el derecho propietario de tierras y bosque de las poblaciones de tierras bajas denominadas *silvícolas*<sup>v</sup>. La poca visibilización en el contexto nacional y la permanente vulneración de sus derechos promueve para que los pueblos indígenas de tierras bajas se organicen y conformen el 5 de octubre de 1982, la actual Confederación de Pueblos Indígenas de Bolivia (CIDOB), organización que reclamó a través de sucesivas marchas el acceso a la tierra, el territorio, la autonomía y, por último, el respeto a la normativa nacional. Con este nuevo actor, la estructura de acceso y tenencia de tierra en Bolivia se modifica sustancialmente a través de la implementación de la Ley del Instituto Nacional de Reforma Agraria (Ley 1715) y de Reconducción Comunitaria, otorgando tierra comunitaria de origen a indígenas de tierras bajas y originarios de tierras altas, estos últimos aglutinados a través del Consejo Nacional de Ayllus y Markas del Qullasuyu (CONAMAQ), conformada el 22 de marzo de 1997.

Otro grupo de actores insertos dentro la reforma agraria, son aquellas personas o grupos familiares a las que se les otorgó tierras consideradas como mediana y gran propiedad, mismos que se constituyen en actores importantes para la agroindustria y la actividad ganadera.

### **Datos y análisis general de la estructura, acceso y uso de tierra en Bolivia**

Con la conclusión del saneamiento del 27 de octubre de 2017, la estructura de tenencia de

tierra en Bolivia nos muestra los siguientes datos<sup>vi</sup>.

Bolivia tiene una superficie de 109.858.100 hectáreas, de cuyo total, descontando las manchas urbanas, cuerpos de agua y salares se considera como superficie objeto de saneamiento un total de 103.514.538 ha. Tomando en cuenta la superficie saneada a nivel nacional se tiene registrado un total de 82.344.259 ha, que representa aproximadamente el 80% de la superficie total. De este total saneado, 56.009.442 ha (54%) cuentan con la emisión de certificados y el resto 26.334.817 ha (26%) son tierras fiscales, correspondiendo dentro este grupo las áreas o reservas naturales. Si bien el 27 de octubre del pasado año concluyó en teoría y legalmente el saneamiento de tierras, la existencia de aproximadamente 21.170.279 ha (20%) de superficie se encuentra en proceso de saneamiento y conflicto de tierras, siendo las autoridades pertinentes las cuales deben finalizar el proceso sin un tiempo o plazo establecido.

Esta distribución y el saneamiento respectivo sin duda es uno de los hitos de trascendencia nacional e internacional, por haber otorgado tierra a grupos sociales que hace tres cuartos de siglo atrás eran vulnerados en este derecho. Sin embargo, también se hace necesario resaltar que hasta la actualidad no hubo una política rectora referida a la reforma agraria por lo que para el desarrollo del sistema productivo “el título no basta”, por razones que van desde la poca asertividad de parte los gobiernos nacionales, departamentales y municipales<sup>vii</sup>, en diseñar políticas públicas relacionadas al aprovechamiento de los recursos naturales —entre ellos la tierra— de manera sostenible, pese al blindaje normativo de vanguardia que tiene el estado boliviano en torno a esta temática (Ley Madre Tierra, ley de Medio Ambiente, Ley Forestal, la ley de fomento a la producción agroecología, etc). Esta aparente posición de respeto a la madre tierra, los recursos naturales, la sostenibilidad de ecosistemas vulnerables, es contraria a las acciones extractivistas

implementadas, como las mega obras de las hidroeléctricas, caminos carreteros, expansión de la frontera agrícola al norte y este del país, etc., originando una dualidad de acciones entre lo que es el extractivismo y la aparente producción sostenible.

### **Tendencias en el acceso y uso efectivo de la tierra**

Pese al hito de distribución y posterior saneamiento de tierras en Bolivia, los conflictos en torno al acceso a la tierra se mantienen con la tendencia a profundizarse permanentemente. Por un lado, los grupos indígenas y originarios quienes ven avasallados sus territorios por aquellos sectores sociales como los campesinos, interculturales o movimientos sin tierra, mismos que so pretexto de que estos primeros cuentan con grandes superficies de tierra en relación con el número de habitantes<sup>viii</sup>; hasta aquellas arremetidas político-institucionales del gobierno central para la implementación de programas desarrollistas.

Por otro lado, y sin duda alguna con el crecimiento demográfico de la población y la consolidación en la distribución de tierras, las nuevas generaciones se ven imposibilitadas de contar con acceso a tierra. Ahora bien, ahí surgiría la pregunta relacionada a si con la tenencia de la tierra se otorga un uso efectivo de esta en las distintas regiones del País. Por un lado y ya no es un secreto la doble o triple residencia que tienen las familias del área rural; muchos obligados a migrar por problemas económicos, sociales y ahora ambientales, generan poca o nula eficiencia en el uso del suelo, manteniendo este derecho, a través de relaciones sociales (compadrerios, padrinzagos, o cumplimiento a cargos), establecidas por la comunidad.

Por tanto, un desafío es comprender y analizar el sistema de distribución y acceso de tierras de manera interna en las comunidades, que difiere sustancialmente entre pueblos o comunidades, de acuerdo con el proceso histórico desarrollado. Es decir, en aquellas

comunidades originarias por ejemplo existe una distribución y acceso al uso de la tierra en función a estructuras sociales consolidadas como ser los originarios, agregados y *yanapacus*, los dos primeros denominados taseros, porque pagaban incluso un impuesto posterior a la reforma agraria, garantizando el derecho de sus tierras (Patiño, 1998). A nivel familiar el derecho de acceso solo a miembros varones, también se extendía a las mujeres; pero estas perdían su parte heredada cuando se casaba e iba a residir a otra comunidad (Spedding, A. Llanos, D.1988), de acuerdo con un trabajo realizado en la comunidad de Chari, Prov. Bautista Saaverdra; donde la herencia es diferenciada por género. Sucede lo contrario en los Yungas, donde la herencia depende más de la afinidad que tenga un hijo o hija de las actividades productivas desarrolladas por los padres (ibídem.). Otra situación diferente se desarrolla en las organizaciones indígenas de tierras bajas, donde el derecho al acceso depende de la pertenencia o adscripción de una persona con el pueblo, como lo que sucede en los pueblos Mosenen, Chacobo-Pacahuara, Lomerío (Herbas, A. Patiño, M, 2010).

Por otra parte, y de manera peligrosa se viene construyendo un nuevo tejido en el control socio territorial en regiones de Santa Cruz, donde la producción industrial de soya viene en la práctica promoviendo la inversión de recursos económicos extranjeros para el alquiler de tierra a los pequeños propietarios, generando un acaparamiento y concentración de este recurso, considerándose como un modelo de extranjerización.

Por tanto, este actor empresarial (mediano o grande), al cual los gobiernos de turno no lograron doblarle el brazo por el poder y control de los procesos productivos generados, y la paulatina dependencia de los “alimentos” a la canasta familiar boliviana y los ingresos con los que contribuye al Producto Interno Bruto. Este grupo tiene mayor ventaja competitiva para el desarrollo agropecuario, por los subsidios y condonaciones realizadas. Pese a ello se debería

considerar y realizar una auditoría de la tenencia y formas de uso de la tierra en la actualidad considerando el paulatino incremento de la extranjerización de tierras.

Bajo lo expuesto anteriormente, se expone la propuesta siguiente.

## **PROPUESTA**

### **Respecto al acceso a la tierra.**

- De manera general se debe considerar la aplicación de la Función Económica Social, tomando en cuenta la concentración paulatina en la región amazónica y en tierras en descanso u ociosa en la región de altura y valles, considerando la existencia creciente de residentes, mismos que concentran y controlan tierra.
- Priorizar el acceso y control de la tierra para todas las personas y comunidades que dependen de ella, así como a los recursos necesarios para que puedan desarrollar medios de vida dignos y sostenibles y contribuir así a un crecimiento económico inclusivo. Al respecto los pocos intentos de apoyo decidido son los concebidos con el fondo indígena, pero estos se limitaron a entregar fondos por proyecto, efecto poco significativo, generando actos de corrupción en algunos casos y en otra dependencia de proyectos -el efecto de la proyectitis- que perjudica al sentido de autogestión integral de una comunidad o territorio indígena.
- Impulsar políticas económicas y de inversión que fomenten un crecimiento económico equilibrado y diversificado, respetando el derecho individual y colectivo, bajo la premisa de: a) respeto a los territorios indígenas originario campesino, por expresar la esencia democrática de distribución de tierra y el concepto de territorio. b) Respeto al medio ambiente; y c) a las formas de trabajo.

### **Respecto a la gestión integral de las tierras**

- Promover políticas públicas en el marco de la agenda 2025 y los lineamientos sectoriales del Ministerio de Desarrollo Rural y Tierras y otras instancias sectoriales decisoras que considere a nivel de los pueblos indígenas y originarias la implementación de los planes de gestión territorial indígena, como instrumentos de planificación instituidos en la actual normativa nacional, en el marco de la construcción de las autonomías indígenas. A nivel de las comunidades campesinas e interculturales promover la implementación de los Planes de Gestión Integral de Bosques y Tierras, por ser modelos de sistemas productivos integrales.

### **Respecto a la modalidad de acceso y uso a la tierra.**

- Un desafío pendiente es ver qué pasa con aquella tierra ociosa del occidente, producto del proceso migratorio de las familias a las ciudades de Bolivia o a otros contextos de la región. De acuerdo con apreciaciones subjetivas el número de familias “vivientes” en las comunidades difiere en un 20 a 30% del total de afiliados registrados en una comunidad –caso provincias altiplánicas de La Paz-. Este porcentaje residente que tiene una doble o triple residencia genera conflictos de interés interno a nivel de las comunidades, las mismas que no pueden realizar acciones de desarrollo comunitario en áreas sociales, productivas y económicas.
- Normar las modalidades de acceso a la tierra, evitando las modalidades de alquiler de tierra y los contratos de producción y acopio, a transnacionales y grupos corporativos.
- Establecer un censo agropecuario donde además de incluir el aspecto productivo considere aspectos referidos al acceso y uso efectivo de la tierra, a través de planes productivos y de negocios productivos bajo un enfoque de conservación.

## CONCLUSIONES

De acuerdo con lo abordado en el presente ensayo, se puede llegar a las siguientes conclusiones:

La distribución y posterior saneamiento de tierras en Bolivia, logró visibilizar a sectores sociales que desde la época republicana promovieron la reivindicación del derecho a los recursos naturales, entre ellos y como fundamental la tierra.

El saneamiento de la tierra muestra un mapa de la situación actual relacionado a la estructura y tenencia de tierras en Bolivia, constatando el minifundio de tierras en regiones geográficas de tierras altas y valles interandinos; lugares que por la fragilidad de sus ecosistemas deben ser manejados productivamente bajo un enfoque de conservación, utilizando la rotación de cultivos, incorporación de tecnologías amigables al medio ambiente, entre otros. En regiones subtropicales y tropicales, la agroindustria y su permanente extensión, a corto plazo promoverá conflictos con actores indígenas, empresariales, interculturales y campesinos entorno a la tierra, alentados por el modelo productivo propuesto por el actual gobierno central.

## REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

- INRA (2008). Breve historia del reparto de tierra en Bolivia: De la titulación colonial a la Reconducción Comunitaria de la Reforma Agraria: certezas y proyecciones. La Paz – Bolivia.
- Ministerio de Desarrollo Rural y Tierras. (2018) Instituto Nacional de Reforma Agraria: Noticias INRA. Recuperado en <http://www.inra.gob.bo/> . Fecha 30 de marzo de 2018.
- Bolivia (2009). Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia. La Paz. En <http://www.gacetaoficialdebolivia.gob.bo/index.php/normas/buscar>
- Gaceta Oficial del Estado Plurinacional de Bolivia. (2018).
- \_\_\_\_\_. Decreto Supremo 3464, de 2 de agosto de 1953.
- \_\_\_\_\_. Ley 3501, de 19 de octubre de 2006.
- \_\_\_\_\_. Ley 429, de 31 de octubre de 2013.
- Herbas, M. y Patiño, M. (2010). Derechos Indígenas y Gestión Territorial: El ejercicio en las TCOs de Lomerío, Mosestén y Chacobo-Pacahuara. La Paz: PIEB. (Investigación).
- INRA (2008). Breve historia del reparto de tierra en Bolivia: De la titulación colonial a la Reconducción Comunitaria de la Reforma Agraria: certezas y proyecciones. La Paz – Bolivia.
- Seminario AQUÍ. La masacre de kuruyuki en tierra guaraní. Recuperado en <http://www.semanarioaqui.com/index.php/nuestra-tierra/535-la-masacre-de-kuruyuki-en-tierra-guarani>. visto 31 de marzo de 2018.
- Spedding, A. Llanos, D. (1998). Derechos sobre la tierra: Lo que la Ley INRA no dice. En revista boliviana de Ciencias Sociales T'inkazos Nro 1 (digital). Programa de Investigación Estratégica en Bolivia (PIEB), pag. 14-26. <http://pieb.org/biblioT.php> visto 21 de abril de 2018.

## NOTAS FINALES

---

<sup>i</sup> Ley N° 3501 de 19 de octubre de 2006 y la Ley N° 429 del 31 de octubre de 2013, ampliaron el plazo para el saneamiento de tierra en siete y cuatro años más respectivamente (Gaceta Oficial, 2018). El INRA concluyó con las pericias de campo en un 100 por ciento (INRA: Noticias, 20 de marzo 2018).

<sup>ii</sup> El sistema de hacienda se mantuvo desde la época de la colonia, consistía en la dotación de extensiones de tierra que otorgaba la Corona Española concedida a los conquistadores, población incluida, donde los colonos debían de realizar un trabajo gratuito de cuatro días a la semana para los propietarios a cambio de una parcela de 200 m<sup>2</sup> para sustento familiar. Además de estar obligados a prestar servicio exclusivo al patrón.

<sup>iii</sup> Abolición de tierras comunales en favor del Estado. Propósito central ruptura de organizaciones comunales en torno a la propiedad de tierra.

<sup>iv</sup> Pablo Zarate Willka (?-1905), líder indígena denominado por sus acciones “El temible Willka”, protagonizó la rebelión indígena de 1899, participando en la Guerra Federal, bajo la condición de: liberación de los colonos, participación de quechuas y aymaras en el gobierno y devolución de las tierras comunales en favor de los indígenas.

<sup>v</sup> Las poblaciones indígenas de tierras bajas al verse sometidos al sedentario impuesto por las misiones jesuíticas, franciscanas y evangélicas, fueron testigos del paulatino asentamiento humano realizado por el Instituto Nacional de Colonización o por esporádicos y efectivos asentamientos humanos en áreas de su territorio.

<sup>vi</sup> En función a la presentación de datos realizado por técnicos de la ONG FTIERRA, en el marco de la Segunda Versión del Diplomado 25/3/2018.

<sup>vii</sup> La problemática de tierra está relacionada a la inversión que realizan los distintos niveles gubernamentales al rubro productivo, mismo que es inversamente proporcional al de la infraestructura social.

<sup>viii</sup> El mensaje equivoco surge al considerar que el total de la superficie de la actual TIOC es tierra con fin agropecuarios es falso. Considerando que estos territorios tienen su especificidad de uso o potencial productivo: Forestal, agroforestal, de protección silvicultural, agrícola y pecuario.