

Impacto del Proceso de Saneamiento de la Propiedad en el Ámbito Social

Danilo Paz Ballivián¹

1. Antecedentes

Los términos de referencia del Estudio del Impacto del Proceso de Saneamiento, respecto a los antecedentes, señalan: "El Artículo 66 de la Ley N° 1715, establece que el proceso de saneamiento tiene como finalidades:

- La titulación de las tierras que se encuentren cumpliendo la función social o económico social, por lo menos dos años antes de la vigencia de la ley, aunque no cuenten con trámites agrarios que los respalden, siempre y cuando no afecten derechos legalmente adquiridos por tercero, mediante procedimiento de adjudicación simple o dotación, según sea el caso.
- El catastro de la propiedad agraria.
- La conciliación de conflictos relacionados con la posesión y propiedad agrarias.
- La titulación de procesos agrarios en trámite.
- La anulación de títulos afectados de vicios de nulidad absoluta.
- La convalidación de títulos afectados de vicios de nulidad relativa, siempre y cuando la tierra cumpla la función económica social.
- La certificación de saneamiento de la propiedad agraria cuando corresponde.

Además hay que mencionar que la Ley N° 1715 trajo consigo importantes cambios con relación a las normas agrarias vigentes con anterioridad, entre los que podemos citar: separación de la actividad administrativa de la jurídica, reconocimiento de Tierras Comunitarias de Origen, creación de un ente regulador (Superintendencia Agraria), dotación de tierras exclusivas para propiedades comunarias y TCOs, adjudicación simple en beneficio de poseedores con valores concesional y de mercado, dependiendo de la clasificación de la propiedad, titulación ligada al

¹ Danilo Paz Ballivián es Sociólogo y docente de la UMSA

registro de DD.RR. y la formación de catastros municipales, uso de la tierra de acuerdo a su capacidad de uso mayor” (INRA, 2004).

Los antecedentes concluyen que: “Por tanto es importante contar con el insumo de evaluación en áreas de saneamiento ya concluidas bajo las tres modalidades establecidas en la Ley N° 1715, a fin de realizar ajustes y mejoras al proceso en su conjunto, que hayan podido escapar a los estudios realizados por el Programa de Reforma Institucional del INRA, así como del Plan Nacional de Saneamiento, considerando los varios objetivos intrínsecos a la regularización de la tenencia de la tierra en Bolivia” (INRA, 2004).

2. Objetivo

“Considerando los antecedentes mencionados –anotan los términos de referencia– el objeto de este estudio es realizar una evaluación cuantitativa y cualitativa del impacto del proceso de saneamiento en cuatro áreas donde el proceso ya ha concluido, a fin de realizar ajustes y mejoras al proceso, considerando cuatro campos fundamentales no limitativos: social, económico, ambiental y legal” (INRA, 2004).

“La consultoría deberá realizar el estudio en las siguientes áreas de saneamiento concluidas y sus adyacentes:

- Caranavi y Palos Blancos del departamento de La Paz
- San Julián y Pailón en el departamento de Santa Cruz
- TCO Tacana, en el departamento de La Paz
- Municipio de Bolpebra departamento de Pando” (INRA, 2004).

3. Metodología de investigación

En el estudio de evaluación de impacto del proceso de saneamiento de la propiedad está claramente establecido el uso de dos metodologías de investigación complementarias: una cuantitativa, a través de un cuestionario aplicado a una muestra de propietarios/as según las cuatro áreas de saneamiento concluido, y otra cualitativa, mediante entrevistas semiestructuradas a personalidades claves y grupos focales según tipo de propietarios (empresarios, colonizadores, comunarios o miembros de TCO).

El presente informe corresponde a la aplicación de la metodología cualitativa, es decir, al análisis de la información obtenida a través de las entrevistas semiestructuradas y de los grupos focales, además de la información de fuentes primarias (base de datos del INRA) y fuentes secundarias (bibliografía y documentación especializada). Más tarde en el informe final los resultados de esta fase serán complementados con la lectura y análisis de la información cuantitativa proveniente de la encuesta a propietarios de las áreas de saneamiento concluido.

3.1. Variables e indicadores de impacto en el ámbito social

Siempre de acuerdo a los términos de referencia del Estudio del Impacto del Proceso de Saneamiento, respecto al ámbito social se interpreta que se deberán considerar las siguientes variables e indicadores:

Variables	Indicadores
a) Beneficios directos e indirectos del saneamiento	<ul style="list-style-type: none"> • Beneficiarios del saneamiento según actores sociales • Derechos propietarios de las mujeres y su organización • Saneamiento y desarrollo agrario
b) Mejora del status social y organización	<ul style="list-style-type: none"> • Proceso de saneamiento y conflictos • Fortalecimiento de las organizaciones de propietarios • Modalidades de saneamiento y la propiedad individual y colectiva
c) Satisfacción de los beneficiarios con el proceso de saneamiento	<ul style="list-style-type: none"> • Credibilidad de la Ley N° 1715 y del INRA con el saneamiento • Utilidad del saneamiento según los actores sociales

3.2. Saneamiento nacional y del área de estudio

La situación actual del saneamiento de la propiedad muestra que la superficie titulada y certificada y en proceso de resolución, sea ésta final, media o inicial, es la siguiente a nivel nacional:

Estado del saneamiento	(Has)
Superficie titulada y certificada	7. 007.659
Superficie en proceso de resolución	40. 788. 534

De acuerdo a la base de datos del saneamiento proporcionada a la empresa Reingeniería Total por el INRA², esta superficie titulada y certificada según la modalidad de saneamiento es la siguiente:

Modalidad de saneamiento	Superficie (Has)	Nº de beneficiarios
CAT - SAN	635.908	16.142
SAN - SIM	1.150.366	9.995
SAN - TCO	5.221.384	705
Total	7.007.658	26.342

Asimismo el saneamiento nacional por clase de propiedad es el siguiente:

Clase de propiedad	Superficie (Has)	Nº de beneficiarios
Pequeña	440.006	17.370
Mediana	210.868	429
Empresa	540.611	221
Solar campesino	96	745
Comunitaria	1.053.567	7.518
TCO	4.762.510	59
Total	7.007.658	26.342

La superficie del área de estudio representa el 19 por ciento del universo de tierras saneadas a nivel nacional hasta el momento y está distribuida por clase de propiedad de la siguiente manera:

Clase de propiedad	San Julián	Pailón	Caranavi	Palos Blancos	TCO Tacana	Bolpebra	Total
Pequeña	173.827	4.796	47.163	34.072	36.617	3.948	300.423
Mediana	30.919	7.844	999	293	24.646	3.710	68.411
Empresa	110.680				13.608		124.288
Comunitaria	7.011		3.531	9.453	27.653	121.376	169.024
TCO			96.807		568.423	25.675	690.905
Total	322.437	12.640	148.500	43.818	670.947	154.709	1.353.051

4. Impacto del proceso de saneamiento en el ámbito social

4.1. Contexto de las áreas de saneamiento concluido

Como resultado de una revisión de los Planes de Desarrollo Municipal de los municipios comprendidos en las áreas de saneamiento concluido (Bolpebra, Ixiamas, San Buenaventura, Palos Blancos, Caranavi, San Julián y Pailón), pero sobre todo de las entrevistas realizadas a autoridades públicas y privadas

² INRA, Base de datos del saneamiento. Información en medio magnético proporcionada a solicitud de la empresa Reingeniería Total. La Paz, 2005.

directamente relacionadas con el tema de la tierra y el proceso de saneamiento de la propiedad, por un lado; y por otro, de los grupos focales efectuados con propietarios según sean estos empresarios, colonos, comunarios o miembros de TCO, lo primero que llama la atención es que se trata de áreas de un potencial económico importante en comparación con otras del área tradicional, del altiplano y los valles en las que prevalece el minifundio y una pérdida de la riqueza del suelo. “En la región andina del altiplano y los valles ya no hay más tierra para distribuir. Toda o casi toda ya fue distribuida con la reforma agraria de 1953. Y toda o casi toda la tierra distribuida por la vía del reparto y devolución a las comunidades indígenas está siendo sometida a fuerte presión por el sobre uso de unidades familiares campesinas – indígenas” (Urioste, 2003).

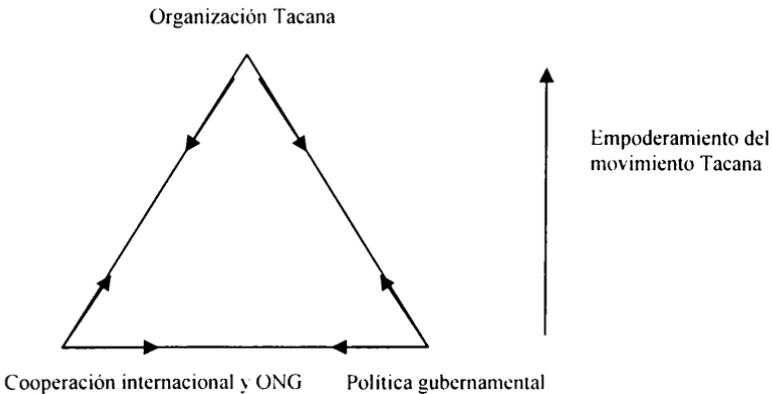
El área de Caranavi y Palos Blancos, en el departamento de La Paz, sin embargo de tratarse de un programa de colonización de pequeño propietarios de antigua data (años 60 y 70) y como tal haber sufrido un proceso de desbosque y uso del suelo con cultivos anuales intensivos, tiene actualmente posibilidades en los cultivos perennes y la ganadería. Por lo demás el cultivo de la coca en un promedio de 2 o 3 catos por campesino es aún un seguro de la economía campesina siempre fluctuante³.

El área de San Julián y Pailón, en el departamento de Santa Cruz, también corresponde a una zona de colonización, pero esta vez de llanura que determina la posibilidad de empleo de tecnología moderna. Por otra parte y talvez más importante, dispone de uno de los suelos más ricos en nutrientes de Bolivia. Según el Plan de Uso del Suelo del Departamento de Santa Cruz sólo 7.959.902 Has de las 36.006.580 Has departamentales son aptas para la agricultura, es decir, el 22,11 por ciento. “Las tres primeras clases de suelo (II, III y IV) son aptas para la agricultura con incremento en prácticas de manejo, conservación y tipos de cultivos. Estas áreas se sitúan en la llanura aluvial del Río Grande, en las zonas de Okinawa, Pailón y Los Troncos. Un poco hacia el oeste existen otras zonas con buenos suelos que presentan algunas limitaciones, se ubican al noroeste en los espacios comprendidos entre Choré y Yapacaní, con algunas restricciones provocadas por el exceso de precipitaciones y condiciones inundadizas; y al sur en la zona Abapó-Izozog, por falta de humedad” (Montenegro, 2003).

³ Entrevista al Responsable del INRA-Caranavi, Teodocio Quelca. Caranavi, 12 de mayo de 2005.

Por el aumento de la demanda internacional de oleaginosas y particularmente la soya, el área figura como un potencial para el futuro. Hasta ahora el cultivo de la soya estaba en cierto modo reservado a grandes empresarios, por los gastos de insumos a gran escala que requiere esta producción, particularmente en semillas, fungicidas y la maquinaria tanto para la siembra como la cosecha, sin embargo, pequeños productores organizados en la República del Paraguay y las colonias menonitas, precisamente circundantes al área de San Julián – Pailón, desde hace varios años han demostrado la sustentabilidad de esta producción a pequeña escala. El propio Gobierno tiene entre sus planes el desarrollo de la producción de soya en toda la zona de San Julián⁴.

En la TCO Tacana del norte del departamento de La Paz confluyen una gama de intereses. En primer término, el reconocimiento de territorios a los pueblos indígenas de las tierras bajas del oriente por siglos postergado. Luego, la política de organismos internacionales de preservación de la biodiversidad de la amazonia boliviana y el acompañamiento realizado por ONG a los pueblos indígenas. Finalmente, la política gubernamental de desarrollo sostenible, planteada en el propio espíritu de la Ley N° 1715 y el paradigma de "la tierra es para quien la trabaja sosteniblemente"⁵. Se puede sostener que aquí se ha producido un empoderamiento del movimiento Tacana en el que confluyen tres factores interrelacionados.



⁴ Entrevista al Ministro de Desarrollo Sostenible, Edwin Aguilera. La Paz. 11 de mayo de 2005.

⁵ Entrevista al Superintendente General del SIRENARE, Hernán Zeballos. La Paz. 11 de mayo de 2005.

En el municipio de Bolpebra del departamento de Pando, como en la globalidad de la Amazonia boliviana, que abarca todo el departamento de Pando, la provincia Vaca Diez del departamento del Beni y parte de las provincias Franz Tamayo e Iturralde del departamento de La Paz, la disputa principal es la del uso de los recursos maderables y no maderables del bosque por diferentes actores sociales: madereros, barraqueros, ganaderos, pueblos indígenas, campesinos, agropecuarios colonos y campesinos agroforestales. La madera es virtualmente un efectivo para todos los estratos sociales agroforestales, hecho que lleva a una ilegal explotación del recurso y una permisibilidad social que abarca a todos los sectores. Por otra parte, la castaña en los últimos años ha subido de 30 a 300 Bs la caja, lo que lleva a un celoso control de las estradas⁶.

El correlato de las oportunidades económicas de las áreas de saneamiento concluido es sin duda la organización de los productores agropecuarios. En las áreas de colonización de Caranavi – Palos Blancos y de San Julián – Pailón, con una larga tradición los pequeños productores colonos están organizados en escala descendente en confederación, federaciones, centrales y sindicatos desde el tiempo de la titulación que realizó el Instituto Nacional de Colonización (INC) y el Servicio Nacional de Reforma Agraria (SNRA). Esta estructura sindical es actualmente tan fuerte que llega a aglutinar a las colonias nuevas, algunas de las cuales, bajo la nueva modalidad establecida en la Ley N° 1715 figuran como comunidades. Por otra parte no es casual que las autoridades municipales tengan una trayectoria política sindical, es decir, primero fueron dirigentes sindicales de colonizadores y luego alcaldes y concejales municipales⁷.

En el caso de la TCO de origen Tacana y del municipio de Bolpebra, es el propio proceso de saneamiento de la propiedad el que fortalece la organización, en efecto, a partir de las cuatro marchas por la tierra y territorio de los indígenas del oriente⁸

⁶ Entrevista al Director del SEDAG-Pando, Yerko Aguilar. Cobija, 9 de mayo de 2005.

⁷ Entrevista al Alcalde del municipio de San Julián, Armando Villca. San Julián, 6 de mayo de 2005.

⁸ Existieron cuatro marchas por el reconocimiento del derecho propietario de los indígenas del oriente:

I Marcha (1990), Territorio y la Dignidad, logrando el reconocimiento de territorios indígenas a través de decretos supremos;

II Marcha (1996), Territorio, Tierra, los Derechos Políticos y Desarrollo, logrando la aprobación de la Ley INRA;

(CEJIS, 2004), es la Ley N° 1715 y su reglamentación las que presionan a una mayor organización del Consejo Indígena del Pueblo Tacana (CIPTA) y de la Federación de Campesinos de Pando. Este fenómeno social es lógico en la medida que, en estas áreas amazónicas de estudio, el proceso de saneamiento implicó al mismo tiempo la dotación de tierras, es decir, se produjo una reforma agraria en su sentido amplio, cambiando la estructura agraria del lugar.

4.2. Beneficiarios del saneamiento según actores sociales

En materia de tenencia y uso de la tierra y en consecuencia sobre el proceso de saneamiento de la propiedad, las opiniones y valoraciones de este proceso difieren radicalmente según el grupo social agrario que se trata, la región a la que corresponda e incluso la posición política de las autoridades públicas y privadas que tienen que ver con el saneamiento.

En al área de Caranavi – Palos Blancos, el grupo social predominante es el de los colonos originarios y sus descendientes, al que se sumaron las colonias de más reciente conformación ubicadas en regiones de más difícil acceso y topografía irregular. Para los primeros el saneamiento difícilmente fue sólo a certificar el derecho propietario otorgado por el INC y actualizar los derechos hereditarios y de compra posteriores, sobre todo por “fallas técnicas” que luego explicaremos. En cambio para los segundos significó tener en muchos casos un título de propiedad por primera vez⁹. Estas fracciones sociales de colonos, en su conjunto consideran que el saneamiento benefició sobre todo a las TCO, concretamente al pueblo indígena Mosestén al que se reconocieron cerca de 97.000 Has¹⁰.

En San Julián – Pailón, los colonos originarios y sus descendientes son también el grupo social principal, sin embargo, tienen influencia importante en la región los empresarios agropecuarios grandes y medianos y los colonos menonitas. Los primeros organizados en asociaciones de productores por rubros y

III Marcha (2000), Territorio, Tierra y Recursos Naturales, logrando compromisos de emisión de títulos para TCO y nueva reglamentación de la Ley INRA;

IV Marcha (2002), Soberanía Popular, el Territorio y los Recursos Naturales, planteando la Asamblea Constituyente donde estén representados los indígenas.

⁹ Entrevista al Alcalde y Concejo Municipal de Palos Blancos, Rolando Vargas, Elmer Aymoro y Jesús Reo Ortiz. Palos Blancos, 14 de mayo de 2005.

¹⁰ Entrevista al Alcalde y Concejo Municipal de Palos Blancos, Rolando Vargas, Elmer Aymoro y Jesús Reo Ortiz. Palos Blancos, 14 de mayo de 2005.

la Cámara Agropecuaria del Oriente, y los segundos por el efecto demostrativo de cultivos comerciales que realizan a pequeña escala.

Los colonos asumieron el saneamiento de forma institucional a través de su estructura sindical creando una secretaría de saneamiento a nivel de federación central y sindicato. Sobre todo en el último tiempo entrenaron gente y compraron aparatos para concluir el saneamiento en las 30 comunidades faltantes. El propio municipio asumió esta tarea como parte de su POA proponiéndose concluir este proceso hasta finales de la presente gestión¹¹.

Siendo que el saneamiento en San Julián comenzó en 1996 en forma piloto, los colonos piensan que el proceso fue muy lento, con una inversión muy grande, que a la larga tienen que pagar todos los bolivianos. Por otra parte, lo que pudieron evidenciar es que el proceso de saneamiento fue rápido para los empresarios¹². Por su parte los empresarios consideran que el saneamiento benefició sólo a los colonizadores y a los miembros de las TCO, incluso estiman que el certificado expedido por el INRA, puso en tela de juicio los títulos de propiedad anteriores, lo que dificulta aún más las posibilidades de hipoteca de la tierra para créditos. Ahora el banco les pide el nuevo título e igual necesitan la hipoteca de un bien urbano para acceder al crédito¹³.

En el norte del país, cuyo subconjunto son las áreas de la TCO Tacana y el municipio de Bolpebra, las opiniones sobre los beneficiarios del proceso de saneamiento son realmente opuestas. Los mediano propietarios, empresarios agropecuarios y madereros de San Buenaventura y Rurrenabaque piensan que este proceso sólo benefició a los Tacana y estuvo en franca oposición a los empresarios y colonos provenientes del área tradicional de Bolivia. Consideran que la otorgación de un territorio a los Tacana fue realizada para contener el avance de los colonos; como amortiguación para preservar el parque Madidi y convirtió a los Tacana en simples cuidadores del bosque, en desmedro de convertir la región en un polo de desarrollo¹⁴. Por su parte, los

¹¹ Entrevista al Alcalde del municipio de San Julián, Armando Villca. San Julián, 6 de mayo de 2005.

¹² Grupo focal con colonos de Cuatro Cañadas. Sebastián Alabe, Secretario Ejecutivo y 22 participantes. Cuatro Cañadas, 6 de mayo de 2005.

¹³ Grupo focal con empresarios de ANAPO. Eliana Capobianco, Asesora de ANAPO y 6 participantes. Santa Cruz de la Sierra, 5 de mayo de 2005.

¹⁴ Entrevista al Alcalde y Presidente del Concejo Municipal de San Buenaventura. Hernani Silva y Luis Fessy. San Buenaventura, 15 de mayo de 2005.

comunarios del pueblo Tacana creen que el reconocimiento de su dominio territorial es la única forma de explotar racionalmente el bosque ya que los “terceros” sólo ven al bosque como una forma de explotación rápida de la madera, por ello incluso han iniciado el trámite de titulación de la TCO Tacana II¹⁵.

En Cobija, capital del departamento de Pando, las asociaciones empresariales de barraqueros y ganaderos consideran que particularmente en Bolpebra se han inventado comunidades para ser beneficiadas con la dotación de un promedio de 500 Has por familia, las mismas que por falta de capital se van a ver obligadas a explotar la madera en forma irracional. Consideran que sólo las empresas madereras pueden explotar este recurso de acuerdo a la Ley Forestal, en cambio las personas forzosamente denominadas como “comunarios agroforestales” van a conducir a una mayor deforestación, con el agravante que una tala de árboles medios afecta directamente a los grandes de la castaña, principal recurso no maderable actual y de gran cotización¹⁶.

Particularmente los empresarios barraqueros consideran que existe una desproporción al haber reconocido un promedio de 500 Has por comunario y 50 Has por barraquero considerando sólo los predios trabajados en agricultura y no el empleo temporal que realizan en el tiempo de cosecha de castaña que ocupa alrededor de 20.000 recolectores en dominios territoriales de 100.000, 150.000 o 200.000 Has por empresa barraquera existente en Pando¹⁷.

4.3. Derechos propietarios de las mujeres y su organización

En las zonas de estudio, sobre todo a partir de la promulgación de la Ley N° 1715, las organizaciones de mujeres como Bartolina Sisa y las ONG como CEJIS, CARITAS, TIERRA, CIPCA, AOS y otras, han insistido en capacitar sobre el tema de derechos ciudadanos de las mujeres y la igualdad de derechos propietarios de la tierra entre hombres y mujeres. Como producto de este esfuerzo, existen organizaciones de mujeres colonas en San

¹⁵ Grupo focal con dirigentes del CIPTA. Adolfo Chávez, Coordinador del CIPTA y 21 participantes. Tumupasa, 15 de mayo de 2005.

¹⁶ Entrevista al Presidente y Vicepresidente de FEGASABENI, filial Pando, Carlos Amarei e Iván Arapo. Cobija, 9 de mayo de 2005.

¹⁷ Grupo focal con empresarios barraqueros de Pando (ASPROALPA). Luis Alberto Sánchez, Arturo Riberos y 4 participantes. Cobija, 9 de mayo de 2005.

Julián – Pailón, en Caranavi – Palos Blancos, y el Concejo Indígena de la Mujer Tacana en la TCO Tacana.

En los grupos focales con propietarios colonos existe la opinión que las mujeres “son las que más defienden la tierra porque son el seguro de la familia”, por otra parte, afirman que se está haciendo cumplir la disposición de que el título otorgado por el INRA esté a nombre de ambos cónyuges y, lo principal, que en los derechos sucesorios estén incluidas las mujeres en igualdad de condiciones¹⁸.

En el caso del saneamiento colectivo existe en el municipio de Bolpebra y la TCO Tacana, siempre en la opinión de los beneficiarios, la tendencia a la igualdad de los derechos propietarios, la misma que se puede evidenciar en las listas por comunidad entregadas en el proceso de saneamiento al INRA¹⁹.

Esta evaluación positiva de respeto a los derechos propietarios de la mujer en las áreas de estudio, sin embargo, requiere ser contrastada con una revisión de expedientes, por de pronto en forma cualitativa se puede observar un gran avance en relación a la situación anterior a la promulgación de la Ley N° 1715. Las organizaciones de colonos, comunidades y TCO Tacana a las que se preguntó este tema, conocían muy bien la problemática y respondían con propiedad, pero también se pudo evidenciar que las direcciones sindicales, concejalías indígenas y presidencias de asociaciones de productores siempre estaban conformadas por varones, es pues necesario bajar del concepto a la realidad. Al parecer el discurso de equidad de género se conoce muy bien, pero la práctica todavía está distante. “La Ley INRA contempla mecanismos preactivos para la titulación de tierras a favor de las mujeres, pero en la realidad esto no ocurre automáticamente. Este proceso de titulación de tierras a favor de la mujer pueden ser corregidos parcialmente con la titulación obligatoria a nombre de la pareja y mediante sistemáticas campañas informativas sobre derechos iguales. Es necesario encontrar mecanismos que favorezcan el acceso de la mujer a la propiedad de la tierra en adecuado equilibrio con los usos y costumbres y normas

¹⁸ Grupo focal con colonos de Cuatro Cañadas. Sebastián Alabe, Secretario Ejecutivo y 22 participantes. Cuatro Cañadas, 6 de mayo de 2005.

Grupo focal con colonos de Palos Blancos. Félix Sánchez y 15 participantes. Palos Blancos, 13 de mayo de 2005.

¹⁹ Grupo focal con dirigentes del CIPTA. Adolfo Chávez, Coordinador del CIPTA y 11 participantes. Tumupasa, 15 de mayo de 2005.

consuetudinarias. Este es un problema todavía irresuelto en Bolivia y no se han adelantado políticas públicas en este sentido” (Urioste, 2003).

4.4. Saneamiento y desarrollo agrario

Investigadores del desarrollo agrario en general y del proceso de la reforma agraria en particular como son Miguel Urioste, Wigberto Rivero y Diego Montenegro, desde diferentes puntos de vista: el primero campesinista, el segundo indigenista y el tercero empresarial, a momento de realizar un balance de los 50 años de la reforma agraria boliviana, se refirieron directa e indirectamente al proceso de saneamiento de la propiedad iniciado el año 1996 con la promulgación de la Ley N° 1715, que ciertamente marcó un hito en la consideración de la estructura agraria boliviana.

Miguel Urioste considera que el proceso de saneamiento de la propiedad fue descontextualizado del espíritu de la Ley N° 1715, en la medida que no marchó paralelo a otros procesos como la expropiación, reversión y redistribución de tierras. En ese sentido señala: “El Instituto Nacional de Reforma Agraria lleva ya siete años aplicando la Ley INRA con una inversión de cerca de cuarenta y dos millones de dólares concedidos por la cooperación internacional. Estos recursos se han destinado principalmente al proceso de saneamiento y titulación de tierras comunitarias de origen (TCO) en la región de los llanos y del oriente de Bolivia, sobre todo mediante el proceso de terciarización que contrató empresas privadas que hicieron la evaluación técnico-jurídica de los expedientes agrarios, pericias de campo, georeferenciación, registro y catastro de los predios. Sin embargo, el proceso se realiza ignorando el marco global de la Ley INRA que dispone un proceso simultáneo de expropiación, reversión y redistribución. El saneamiento se aplica como si en Bolivia la reforma agraria ya hubiera concluido y lo único que faltaría para cerrar el ciclo es el fortalecimiento jurídico del derecho propietario. Esta es la mayor tergiversación del mandato constitucional de la Reforma Agraria” (Urioste, 2003).

Por su parte Wigberto Rivero sostiene que la Ley INRA nace con una orientación para resolver problemas agrarios de las tierras bajas y recuperar los derechos territoriales indígenas del oriente boliviano, en la que se establecen problemas concretos: “La implementación de la Ley INRA en las tierras bajas ha reportado muchos problemas de carácter jurídico, técnico y financiero, que

en muchos casos propiciaron la apertura de frentes de conflictos. Podemos citar algunos de ellos: la aprobación de un reglamento de manera unilateral por el gobierno. (-) Falta de previsión en cuanto a tiempos que fijó la propia ley para titular tierras comunitarias de origen (TCO), que ya habían sido reconocidas por decretos supremos. (-) En el proceso de saneamiento se tuvieron diversos criterios para la valoración de la función económica social (FES), principalmente la referida a la 'carga animal' y las necesidades espaciales para los pueblos indígenas. (-) No se disponían de recursos humanos habilitados para implementar la nueva ley. (-) Algunos sectores de productores, aquellos que habían sido beneficiados con la otorgación de grandes extensiones de tierras, se resistieron a la aplicación del saneamiento y exigían que se les validen sus títulos otorgados por el ex CNRA. (-) Las demandas de las TCOs en muchos casos eran exageradas en relación a sus necesidades reales. (-) Las presiones que realizaron las organizaciones indígenas, campesinas y de colonizadores, hicieron que los procedimientos en la aplicación del saneamiento se salten aspectos importantes como la exposición pública de resultados" (Rivero, 2003).

Diego Montenegro, a tiempo de analizar el Proyecto de Desarrollo de las Tierras Bajas del Este (1991 – 1997), concluye que éste en su ejecución creó las bases de un nuevo modelo agroexportador y dio inicio a la elaboración de la Ley INRA y en consecuencia al proceso de saneamiento. "A través de la ejecución de sus distintos componentes se crearon las bases tecnológicas y de infraestructura rural para el surgimiento de un nuevo modelo de desarrollo agroexportador. Dicho proyecto fue uno de los pocos esfuerzos integrales involucrando al sector público y privado que buscaron diversificar la base productiva y exportadora a partir del sector agropecuario comercial. Entre el período 1990 – 1996, el PIB agropecuario de Santa Cruz se incrementó de 350 a 685 millones de dólares y las exportaciones crecieron en 400 por ciento". Más adelante Montenegro señala que: "La corrupción generalizada del Instituto Nacional de Colonización y el Consejo Nacional de Reforma Agraria llevaron al Gobierno de Jaime Paz Zamora a su intervención. En mayo de 1993 el Banco Mundial autoriza la creación de un nuevo componente dentro del Proyecto Tierras Bajas del Este, financiando actividades que contribuyeron a la intervención del CNRA y INC, con el fin de preparar y supervisar el Proyecto Nacional de Tierras, asignando 800.000 \$US, entre cuyos objetivos figura llevar a cabo un programa de saneamiento o regulación de derechos sobre la tierra y un plan de

titulación adecuados. (-) Después de la promulgación de la Ley N° 1715, el Servicio Nacional de Reforma Agraria, se fija como meta el concluir con el proceso de saneamiento de todas las tierras agrícolas a nivel nacional, hasta el 19 de octubre de 2006” (Montenegro, 2003).

Resulta claro que desde posiciones diversas se puede concluir que el proceso de saneamiento de la propiedad debería ser encarado de forma integral en dos sentidos: al interior de un programa de reforma agraria que incluya la expropiación, reversión y redistribución de tierras y, como un plan de desarrollo agrario que contemple las tres vías de desarrollo existentes actualmente en el país, como son la empresarial del oriente, la campesina del altiplano, valles y zonas de colonización y la de los pueblos indígenas de las tierras bajas del oriente.

4.5. Proceso de saneamiento y conflictos

Tratándose en general de cuatro áreas de estudio mayoritariamente homogéneas: de pequeños propietarios colonos en el caso de San Julián – Pailón y Caranavi – Palos Blancos y de comunarios en el caso del municipio de Bolpebra y el Concejo Tacana, los conflictos suscitados durante el proceso de saneamiento son en primer lugar con el entorno: En el caso de San Julián – Pailón, la percepción general del colono y de sus representantes, es que el proceso de saneamiento fue expedito para los mediano propietarios y las empresas, en cambio para el colono fue extenso y que aún no termina. Por otra parte se habrían cometido injusticias como las de declarar área fiscal cuando el dueño colono estaba ausente, en cambio los empresarios inventaban carpetas completas y fotos para tener el reconocimiento²⁰.

En el área de Caranavi – Palos Blancos, la percepción es que hubo un trato discriminatorio con los colonos frente a las TCO, a las que reconocieron amplios territorios, en cambio al colono no le reconocen siquiera el crecimiento poblacional futuro²¹.

La TCO Tacana tiene como presión permanente a los migrantes del área tradicional del altiplano y los valles (potenciales colonos),

²⁰ Grupo focal con colonos de Cuatro Cañadas. Sebastián Alabe, Secretario Ejecutivo y 22 participantes. Cuatro Cañadas, 6 de mayo de 2005.

²¹ Grupo focal con colonos de Palos Blancos. Félix Sánchez y 15 participantes. Palos Blancos, 13 de mayo de 2005.

pero también a los mediano propietarios y empresarios madereros a los que resisten con una fuerte organización y la cooperación internacional medio ambientalista²².

Por su parte los comunarios agroforestales de Bolpebra tienen una férrea oposición de los barraqueros, ganaderos y empresarios madereros y no tienen una organización interna fuerte que pueda garantizar su derecho propietario en el futuro²³.

Los conflictos internos en las colonias y comunidades no parecen tener gran importancia, tanto antes como después del proceso de saneamiento, esto se debe sobre todo al amplio conocimiento que tienen los beneficiarios de sus límites territoriales y al papel que juegan las autoridades sindicales e indígenas en esta materia. Precisamente uno de los roles principales de esas autoridades es la solución de conflictos de tierra. En el área de Caranavi – Palos Blancos, sin embargo existe la opinión generalizada que el saneamiento de la propiedad trajo problemas como el de una titulación mayor de hectáreas a las que tenían con anterioridad, esto debido a que los terrenos de topografía irregular fueron medidos con mayor precisión que antes. Este fenómeno trajo aparejado dos tipos de actitudes, por un lado indujo a colonias limítrofes a avanzar hacia las cortinas de bosque con el objeto de “completar las hectáreas adicionales”, lo que significa no sólo un hecho ilegal sino un daño ecológico evidente. Por otro lado, el saneamiento realizado en la región ha inducido a la determinación inusual de que los títulos y certificados otorgados por el INRA sean recogidos previa autorización de la organización sindical de colonizadores. De hecho muchos de los títulos y certificados de propiedad no han sido aún retirados²⁴.

4.6. Fortalecimiento de las organizaciones de propietarios

Esta claro que las organizaciones de productores agropecuarios de antigua data como son las de los colonizadores de San Julián – Pailón y las de Caranavi – Palos Blancos, tuvieron que asumir el proceso de saneamiento como una exigencia legal nueva, sin

²² Grupo focal con dirigentes del CIPTA. Adolfo Chávez, Coordinador del CIPTA y 21 participantes. Tumupasa, 15 de mayo de 2005.

²³ Grupo focal con comunarios agroforestales de Bolpebra. 17 participantes. Bolpebra, 8 de mayo de 2005.

²⁴ Grupo focal con colonos de Palos Blancos. Félix Sánchez y 15 participantes. Palos Blancos, 13 de mayo de 2005.

Entrevista a dirigentes colonizadores de Palos Blancos. Antonio Mendoza, Presidente Federación y 20 participantes. Palos Blancos. 14 de mayo de 2005.

embargo, se puede destacar que San Julián y Palos Blancos empezaron en 1996 el saneamiento con planes piloto junto con la promulgación de la Ley N° 1715, tal vez por ello los tropiezos en la medida que marcharon paralelos a la reglamentación del saneamiento de la propiedad. Lo propio sucede con la TCO Tacana a la que si bien como producto de las movilizaciones indígenas de las tierras bajas se le reconoció territorio fue necesaria una reglamentación para su titulación. Se puede señalar que en estos casos la ley se reglamenta en función de procesos de saneamiento ya iniciados, pero que al mismo tiempo la ley determina las formas de organización de los propietarios. Sucede como en los primeros años de la reforma agraria de 1953, en la que alrededor de 12.000 sindicatos campesinos se formaron para poder realizar los trámites de dotación sobre todo en el área tradicional del altiplano y de los valles (Paz, 1985).

Se puede afirmar que el proceso de saneamiento contribuyó al fortalecimiento de la organización de propietarios con el fin de encarar la gestión de los trámites establecidos en la ley, pero la duración del proceso al mismo tiempo debilitó la confianza en los dirigentes²⁵.

Tal vez en este aspecto es oportuno señalar que la falta de un paradigma de desarrollo agrario, contribuyó a un tipo de organización de propietarios en vez de una organización de productores en la que se contemple los derechos propietarios, porque en última instancia las posibilidades de un desarrollo económico y social de los productores están en la forma que se presenten al mercado. Se puede disponer de tierras, paquetes tecnológicos apropiados y créditos, pero si en el momento de presentar los productos al mercado no se tiene la oportunidad de influir en la determinación de los precios todos los anteriores factores pueden resultar limitados. Sólo a través de la conformación de productores por rubros es posible el desarrollo de la economía campesina y de los colonos bolivianos (Paz, 1994).

4.7. El saneamiento individual, colectivo y las modalidades

La apreciación de los diferentes grupos sobre las modalidades de saneamiento previstas por la ley es muy débil en mérito a dos factores básicos. Primero, que en las áreas de estudio se estableció una modalidad predominante por área, esto quiere decir

²⁵ Entrevista a dirigentes colonizadores de Palos Blancos. Antonio Mendoza, Presidente Federación y 20 participantes. Palos Blancos, 14 de mayo de 2005.

que no tenían mucho conocimiento sobre otras modalidades distintas a la establecida en su zona. Segundo, que la modalidad ejecutada por ejemplo SAN-TCO o CAT-SAN, en la que participaba el grupo mayoritario de indígenas, comunarios o colonos, incluía a este proceso a medianos propietarios o empresarios²⁶ (CEJIS, 2004).

La percepción generalizada de los grupos distintos a los miembros de las TCO: colonos, comunarios, mediano propietarios y empresarios, es que la modalidad SAN-TCO estuvo desde un inicio privilegiada tanto técnica como financieramente en desmedro de las otras modalidades de saneamiento de la propiedad²⁷.

Tal vez el hecho más relevante en esta materia sea el de haber percibido, mediante las preguntas relativas a las modalidades de saneamiento, un otro fenómeno: el de la tendencia a la propiedad individual o el dominio individual de los recursos. En efecto, no es casual que la principal demanda actual tanto en San Julián – Pailón como en Caranavi – Palos Blancos sea la de “saneamiento interno”. Sólo en Palos Blancos la Federación de Colonizadores tiene 90 libros de colonias que conciliaron límites de propiedad individual²⁸. “Las modalidades de saneamiento tienen una formulación compleja y requieren simplificarse. Esta simplificación la están dando las propias comunidades a través de lo que ellos han denominado el saneamiento interno. Es decir que la comunidad, por vía de la conciliación y aprobación en asamblea, resuelve sus problemas de linderos, actualiza y esclarece el derecho propietario y la sucesión hereditaria”. Por otra parte Urioste anota “A diferencia de la Ley de Reforma Agraria de 1953 la Ley INRA establece que no se puede titular simultáneamente un

²⁶ Existen tres clases de saneamiento: a) El saneamiento simple (SAN-SIM), a pedido de parte siempre que sea en área no determinada previamente para otro tipo de saneamiento, y de oficio, cuando hay conflictos de derechos entre propietarios y áreas protegidas y procesos agrarios en trámite; b) Saneamiento integrado al catastro (CAT-SAN), ejecutado en zonas determinadas, revisando la legalidad de todas las tierras existentes; c) Saneamiento de tierra comunitaria de origen (SAN-TCO), busca establecer el derecho de propiedad colectiva a favor de los pueblos indígenas.

²⁷ Grupo focal con colonos de Palos Blancos. Félix Sánchez y 15 participantes. Palos Blancos, 13 de mayo de 2005.

Entrevista con comunarios de San Miguel del Bala. Fernando Nai y 5 participantes. Rurrenabaqué, 15 de mayo de 2005.

Grupo focal con empresarios de ANAPO. Eliana Capobianco, Asesora de ANAPO y 6 participantes. Santa Cruz de la Sierra, 5 de mayo de 2005.

²⁸ Entrevista a dirigentes colonizadores de Palos Blancos. Antonio Mendoza, Presidente Federación y 20 participantes. Palos Blancos, 14 de mayo de 2005.

mismo predio como propiedad colectiva y propiedad familiar. Es necesario cambiar esta fórmula” (Urioste, 2003).

Por otra parte, los que realizaron su trámite de saneamiento como comunidades: San Julián 92, Caranavi 21, Palos Blancos 23, TCO Tacana 58 y Bolpebra 10²⁹, son los más interesados en determinar con precisión sus dominios individuales, esto significa que el trámite de propiedad comunitaria fue entendido de alguna manera sólo como un paso hacia el ejercicio propietario individual en el futuro. Lo propio sucede en las zonas de colonización de Santa Cruz. “En el departamento de Santa Cruz, gran parte de las tierras agropecuarias son de propietarios individuales que para fines de representación colectiva a través de sus federaciones de colonizadores o de pequeños campesinos han formado ‘comunidades’. En la práctica gran parte de estos agricultores funcionan como unidades individuales de producción” (Montenegro, 2003).

Respecto a la propiedad comunal en Pando, calculada con las mencionadas 500 Has por familia, el Superintendente Forestal considera que no debieron darse en propiedad comunitaria o privada sino en concesión, tratándose de una zona netamente forestal³⁰.

4.8. Credibilidad de la Ley N° 1715 y el INRA con el saneamiento

Sorprende en primer lugar que las críticas más severas al ente ejecutor del saneamiento y de la reforma agraria provengan de las autoridades del sector agrario como son el Superintendente Agrario, el Superintendente General del SIRENARE y del Superintendente Forestal. El primero considera que 100 millones de dólares para sanear el 13 por ciento de la superficie originalmente planeada en 10 años es un contrasentido y que los niveles de exigencia del saneamiento son demasiados³¹. El segundo anota la contradicción de hallar la desproporción de dotaciones a miembros de las TCO con un promedio de 400 a 500 Has por familia indígena, frente al minufindio y parvifundio

²⁹ INRA, Base de datos del saneamiento. Información en medio magnético proporcionada a solicitud de la empresa Reingeniería Total. La Paz, 2005.

³⁰ Entrevista al Superintendente Forestal, Francisco Kempf. Santa Cruz de la Sierra, 5 de mayo de 2005.

³¹ Entrevista al Intendente de la Superintendencia Agraria, Federico Martínez. Santa Cruz de la Sierra, 5 de mayo de 2005.

existente en el área tradicional del altiplano, valles y zonas de colonización de Bolivia³². Finalmente el tercero señala que el saneamiento de la propiedad tuvo un sesgo político, sobre todo en el norte del país. En la amazonia que no tiene una vocación agrícola y ganadera permitió asentamientos y creación de comunidades artificiales. Digitalmente se asentaron comunidades. Los políticos como no tienen que ofrecer, “ofrecieron el bosque por votos”. Por lo demás, el saneamiento no pidió la autorización forestal como exige la ley³³.

Los propietarios, dependiendo del grupo social, opinan que los principales problemas del saneamiento devienen del incumplimiento de las empresas adjudicadas para el saneamiento, sobre todo por no establecer la participación de los beneficiarios en todo el proceso técnico; es el caso de las áreas de colonización de San Julián – Pailón y Caranavi – Palos Blancos. En cambio los miembros de las TCO Tacana y los comunarios agroforestales de Bolpebra consideran que el INRA, las ONG y la cooperación internacional ayudaron en el aspecto técnico-jurídico y financiero³⁴.

Se pudo constatar de este modo que los pequeño productores colonos incluidos las comunidades adyacentes a las zonas de colonización de San Julián – Pailón y Caranavi – Palos Blancos, tienen críticas sobre el trato discriminatorio respecto a las TCO, pero sobre todo al las empresas encargadas del proceso de saneamiento cuyo trabajo técnico no consideró la participación de los beneficiarios en todas las etapas del proceso (particularmente en las fases de pericias de campo y exposición de resultados) lo que trajo consigo la desconfianza en los títulos y certificados expedidos por el INRA³⁵. Lamentablemente la opinión sobre el proceso de saneamiento repercute directamente en la opinión sobre el INRA, ya que el común de los beneficiarios opina lo mismo del INRA que del proceso de saneamiento.

³² Entrevista al Superintendente General del SIRENARE, Hernán Zeballos. La Paz, 11 de mayo de 2005.

³³ Entrevista al Superintendente Forestal, Francisco Kempf. Santa Cruz de la Sierra, 5 de mayo de 2005.

³⁴ Grupo focal con dirigentes del CIPTA. Adolfo Chávez, Coordinador del CIPTA y 21 participantes. Tumupasa, 15 de mayo de 2005.

Grupo focal con comunarios agroforestales de Bolpebra. 17 participantes. Bolpebra, 8 de mayo de 2005.

³⁵ Entrevista al Alcalde del municipio de San Julián, Armando Villca. San Julián, 6 de mayo de 2005.

Entrevista al Alcalde y Concejo Municipal de Palos Blancos, Rolando Vargas, Elmer Aymoro y Jesús Reo Ortiz. Palos Blancos, 14 de mayo de 2005

Respecto a la credibilidad de la Ley N° 1715 luego del proceso de saneamiento realizado, las opiniones también varían según el grupo social que se trate. Para los indígenas y comunarios agroforestales la ley es un instrumento revolucionario que requiere ser perfeccionado sobre todo en los aspectos referidos a la determinación de la FES forestal, en cambio para los colonizadores y empresarios es un instrumento parcializado con las TCO es más, consideran que el proceso de saneamiento debía estar sujeto a una sola modalidad técnica apoyada técnica y financieramente por el Estado³⁶.

4.9. Utilidad del saneamiento de la propiedad

La seguridad jurídica y los beneficios económicos y financieros que puedan haber proporcionado los títulos y certificados que otorga el INRA, son aspectos tratados en los ámbitos jurídico y económico del estudio de impacto del saneamiento, lo propio sucede con las mejoras que puedan haber ocurrido en el manejo medioambiental y el fortalecimiento institucional del INRA, que son estudiados por especialistas de los ámbitos de medio ambiente e institucional respectivamente. Aquí simplemente anotamos algunas opiniones de los actores sociales sobre aspectos subjetivos como el del significado de la formalidad de la propiedad para el beneficiario y la autoestima de grupo generada por el saneamiento de la propiedad.

En el área de San Julián – Pailón y su entorno, el proceso de saneamiento de forma natural indujo a una mayor cohesión de los colonos y comunarios y muchas familias retornaron a las colonias con el fin de hacer prevalecer sus derechos³⁷. Por su parte los mediano propietarios y empresarios se movilizaron con el fin de demostrar la FES de sus propiedades y planificar una producción sostenible para el futuro³⁸.

³⁶ Grupo focal con dirigentes del CIPTA. Adolfo Chávez, Coordinador del CIPTA y 21 participantes. Tumupasa, 15 de mayo de 2005.

Grupo focal con comunarios agroforestales de Bolpebra. 17 participantes. Bolpebra, 8 de mayo de 2005.

Entrevista a dirigentes colonizadores de Palos Blancos. Antonio Mendoza, Presidente Federación y 20 participantes. Palos Blancos, 14 de mayo de 2005.

Grupo focal con empresarios de ANAPO. Eliana Capobianco, Asesora de ANAPO y 6 participantes. Santa Cruz de la Sierra, 5 de mayo de 2005.

³⁷ Entrevista al Alcalde del municipio de San Julián, Armando Villca. San Julián, 6 de mayo de 2005.

³⁸ Grupo focal con empresarios de ANAPO. Eliana Capobianco, Asesora de ANAPO y 6 participantes. Santa Cruz de la Sierra, 5 de mayo de 2005.

En el área de Caranavi – Palos Blancos la reacción de los colonos es distinta. El proceso de saneamiento es aceptado inicialmente en Palos Blancos mientras que Caranavi se opone radicalmente a la Ley N° 1715 en su globalidad. Tuvieron que pasar varios años para incorporarse al proceso y con el planteamiento del saneamiento interno. Sin embargo de estas diferencias lo que contribuyó a un desarrollo de la identidad del colono es la defensa de sus territorios frente a la política de reconocimiento de territorios indígenas y del criterio empresarial que señala que el colono es el mayor depredador³⁹.

Más al norte, es decir, en la TCO Tacana y Bolpebra, sucedió por primera vez la reforma agraria, en consecuencia los cambios son estructurales. Estamos presenciando el cambio de una estructura agraria a otra. Anteriormente el régimen de explotación de la barraca gomera luego castañera que convivía con la explotación de empresas madereras, comienza a ser sustituido por un régimen de comunarios agroforestales que pueden explotar los recursos maderables y no maderables del bosque, claro está que con grandes limitaciones de capital y tecnología. De aquí en adelante la explotación no será realizada directamente por la barraca sino a través de los centros de industrialización y comercialización de la castaña y madera. En estas condiciones, es lógico pensar que la formalidad de la propiedad es altamente apreciada por los grupos indígenas y comunarios, hecho que contribuye a una autoestima e identidad. Esta afirmación se valida por oposición con la opinión de los sectores afectados por la reforma que señalan que los organizadores y dirigentes de los comunarios agroforestales eran antiguos siringueros, cosechadores de castaña y trabajadores de las empresas madereras⁴⁰.

4.10. Conclusiones y recomendaciones

1. Las áreas de saneamiento de la propiedad concluidas, son regiones con potencial de desarrollo agrícola, ganadero y forestal, lo que en última instancia condicionó a incorporar

³⁹ Entrevista al Presidente y Asesor Legal de la Cámara Forestal, Juan Abuawad y Jorge Ávila. Santa Cruz de la Sierra, 5 de mayo de 2005.

⁴⁰ Grupo focal con empresarios barraqueros de Pando (ASPROALPA). Luis Alberto Sánchez, Arturo Riberos y 4 participantes. Cobija, 9 de mayo de 2005.

Entrevista al Presidente y Vicepresidente de FEGASABENI, filial Pando, Carlos Amarei e Iván Arapo. Cobija, 9 de mayo de 2005.

organizadamente a los productores en el proceso. Esto mismo induce a pensar que el saneamiento de la propiedad debería marchar junto con planes de desarrollo agrario municipal, departamental y nacional. El saneamiento tiene que constituirse en un medio para lograr el fin del desarrollo económico social.

2. Las organizaciones de los propietarios, sean estos empresarios, campesinos, colonizadores o indígenas de las tierras bajas del oriente, deben asumir como propio el saneamiento y esto sólo puede ocurrir si los diferentes actores sociales agrarios ven en el proceso posibilidades para la producción y mejorar las condiciones de vida. Por ello la necesidad de ligar también el saneamiento con programas de infraestructura rural, educación y salud.
3. En el norte del país y más específicamente en los territorios de Bolpebra y la TCO Tacana, a tiempo de realizar el proceso de saneamiento se efectuó por primera vez la reforma agraria, dotando de tierras a comunarios agroforestales, en el primer caso, y en el segundo, reconociendo territorio al pueblo indígena Tacana. Se cambió la estructura agraria prevaleciente en la que dominaban los barraqueros y madereros. En adelante los comunarios e indígenas abren una nueva vía de desarrollo, que si no es apoyada técnica y financieramente puede tener un desenlace parecido al del área tradicional, donde el mercado adverso puede nuevamente llevar a la pobreza al trabajador directo.
4. Está claro que el saneamiento de la propiedad privilegió financiera y técnicamente la modalidad de SAN-TCO, creando susceptibilidades sobre las otras modalidades: SAN-SIM y CAT-SAN. En un Estado de derecho debe pensarse en el establecimiento de una sola modalidad lo suficientemente sensible como para ser apropiada según la diversa realidad nacional y los actores sociales. En lo que existe consenso es que el proceso de saneamiento es muy complejo, lento y costoso, debería en consecuencia ser simplificado y establecer plazos por etapas.
5. A la antigua discusión sobre el concepto de función económico social establecida en la Constitución Política del Estado y relativizada en la Ley INRA mediante el pago

de impuestos, se suma ahora la ambigüedad de la consideración de la función económica social forestal. Los técnicos siguen determinando la FES en arreglo a criterios apropiados a zonas agrícolas y ganaderas no obstante de hallarse en regiones forestales. Se requiere una reglamentación específica relativa a la FES forestal.

6. La equidad de género en materia de propiedad de la tierra, está siendo promovida por ONG y la propia Ley N° 1715 es proactiva para la titulación de tierras a favor de las mujeres, sin embargo se requiere de políticas públicas específicas para hacer prevalecer estos derechos conculcados muchas veces con un interpretación errada del respeto a los usos y costumbres. Si los usos y costumbres discriminan a la mujer en materia de propiedad de la tierra deben ser cambiados a través de una movilización de mujeres en los ámbitos institucionales y sociales.
7. El proceso de saneamiento de la propiedad, contraviniendo el propio espíritu de la Ley N° 1715 no marchó paralelo a otros procesos como la expropiación, reversión y redistribución. En adelante deben establecerse programas integrales de reforma agraria que incluyan todos los componentes de la ley. El apoyo financiero externo y del propio Estado debería considerar en adelante la integralidad de los programas de tierra.
8. Los conflictos sociales en el proceso de saneamiento, por lo observado en las áreas de estudio, no son principalmente internos sino con otros grupos: entre colonos y miembros de la TCO; entre empresarios y miembros de las TCO; entre comunarios y empresarios, etc. Siendo las visiones tan distintas según los grupos sociales interesados en la tierra sólo el Estado a través del INRA puede jugar el rol de conciliación y delimitación de dominios territoriales, con base a estudios imparciales de situación.
9. Por las características nacionales de organización corporativa del sector agrario el proceso de saneamiento no puede pensarse sin la participación de una contraparte organizada de propietarios sean estos campesinos, colonos, comunarios, miembros de TCO y empresarios,

los que en asambleas determinen su participación en las diferentes etapas del saneamiento. Si bien el saneamiento debe ser simplificado, la participación de los propietarios en las etapas de pericia de campo y exposición de resultados debe ser fortalecida, precisamente para evitar dudas posteriores a la conclusión del proceso.

10. En las áreas tan distintas de saneamiento concluido, como son las observadas en el estudio, se pudo establecer una tendencia general a la propiedad privada de la tierra y los recursos naturales. Los colonos y comunarios están ahora interesados en realizar el saneamiento interno, que concilia límites de propiedades individuales. La figura de comunidad fue asumida simplemente como una transición al dominio individual posterior. Este es un aspecto estructural que debe ser revisado en la Ley INRA, tal vez se deba, con los cambios necesarios, restituir la figura de la ley de 1953 que posibilitaba titularizar un predio como propiedad colectiva y propiedad familiar.
11. El proceso de saneamiento de la propiedad por su complejidad, lentitud y pequeña cobertura, por un lado, y por otro, por privilegiar la modalidad SAN-TCO, en general no contribuyó a una mayor credibilidad de la Ley INRA y el propio INRA como ente ejecutor del proceso. Contribuyó a este criterio negativo el hecho que las empresas contratadas para realizar el saneamiento no procuraron suficientemente la participación de los propietarios en todo el proceso. Cabe realizar con urgencia las modificaciones técnicas y jurídicas que simplifiquen el proceso y acordar con las empresas ejecutoras el tema de la organización de los propietarios y su participación activa en el proceso.
12. El proceso de saneamiento contribuye efectivamente al desarrollo de la identidad grupal ya sea ésta empresarial, de colono, de comunario o indígena, desarrollando argumentos en defensa de sus intereses y estableciendo estrategias de desarrollo futuro. En el marco del desarrollo sostenible y dada la disponibilidad de recursos naturales, particularmente la tierra, el Estado está en la obligación de trazar un plan de desarrollo agrario a corto, mediano y largo plazo que posibilite el desarrollo de la empresa agraria, de la economía campesina y de los pueblos indígenas de las tierras bajas del oriente.

Bibliografía

CEJIS

2004 *Ley N° 1715 del Servicio Nacional de Reforma Agraria, saneamiento y titulación. Manual.* Centro de Estudios Jurídicos e Investigación Social. Santa Cruz de la Sierra – Bolivia.

INRA

2004 “Sección 5. Términos de Referencia de la Consultoría: Estudio del Impacto del Proceso de Saneamiento. La Paz – Bolivia.

MONTENEGRO, Diego

2003 “Uso y tenencia de la tierra en las tierras bajas de Santa Cruz” en *Tierra, campesinos e indígenas. Opinión y Análisis N° 65.* FUNDEMOS. La Paz – Bolivia.

PAZ, Danilo

1985 *Estructura agraria boliviana.* Editorial Popular. La Paz – Bolivia.

1994 *Lecciones de sociología rural.* CID-Plural. La Paz – Bolivia.

2003 “Medio siglo de la reforma agraria boliviana” en *Tierra, campesinos e indígenas. Opinión y Análisis N° 65.* FUNDEMOS. La Paz – Bolivia.

RIVERO, Wigberto

2003 “Indígenas y campesinos de la amazonia y el Chaco: movilizaciones y demandas por tierra y recursos naturales” en *Tierra, campesinos e indígenas. Opinión y Análisis N° 65.* FUNDEMOS. La Paz – Bolivia.

URIOSTE, Miguel

2003 “La reforma agraria abandonada: valles y altiplano” en *Tierra, campesinos e indígenas. Opinión y Análisis N° 65.* FUNDEMOS. La Paz – Bolivia.