



INRA en PERSPECTIVA:

Memoria, logros y retos de
la titulación de tierras
en Bolivia

2025





INRA en PERSPECTIVA:

**Memoria, logros y retos de
la titulación de tierras
en Bolivia**

Bolivia - 2025





INRA en PERSPECTIVA: Memoria, logros y retos de la titulación de tierras en Bolivia

AUTORES Y COLABORADORES INSTITUCIONALES

Eulogio Núñez Aramayo, Director Nacional INRA
Juan de Dios Fernández Fuentes, Director General de Planificación
Howard Arroyo Camacho, Director General de Saneamiento y Titulación
Fabiola Barrero, Directora General de Administración de Tierras
Elvira Achu Quispe, Directora General de Asuntos Jurídicos
Ruddy Velásquez Encinas, Director General Administración y Finanzas
Víctor Espinal Villca, Director General de Catastro Rural
César Edwin Córdova Peñaranda, Jefe de Saneamiento y Titulación
Alfonzo Alvarado Espinoza, Jefe de Planificación de Proyectos
Rodrigo Montoya Polo, Jefe de Región Valles
Teodocio Quelca Quispe, Responsable Técnico Jefatura de Región Llanos
Diego Armando Chambi García, Jefe de Región Altiplano
Mabel Mendoza Titirico, Analista en Gestión de Conflictos
Eduardo Gutiérrez Gutiérrez, Especialista en SIG y Base de Datos
Yanet Senzano Galarza, Encargada Unidad de Comunicación y Género
Álvaro Achocalla Mamani, Supervisor Administración de Tierras Fiscales
Evelin Deniza Poma Quisbert, Supervisor de Asentamientos Y Dotación
Jhonny Valerio Choque, Profesional II Agroforestal
José Luis Guayhua Quispe, Profesional III Catastro
Gustavo Solíz Garnica, Especialista en Sistemas Informáticos
Lucy Daysi Vargas Loza, Responsable de Asuntos Judiciales
Jorge Canedo Rosso, Especialista en Gestión Social
Erick Carlos Luque Mancilla, Profesional II Asuntos Agrarios
Daniel Fortunato Condori Villca, Profesional III Técnico Agrario
Jorge Tejada Mozo Profesional I Comunicación Social y Género
Márcel Edwin Tamayo Gonzales, Técnico I Unidad de Comunicación y Género

“Metodología y sistematización: Oscar Bazoberry Chali y Ángela Huanca López, en el marco de la consultoría Investigación, Redacción y Diagramación de un Documento Sobre la Historia, Presente y Futuro del Instituto Nacional de Reforma Agraria, ejecutada en coordinación con el Instituto Nacional de Reforma Agraria (INRA) y financiada por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) en 2025”

ISBN: (nn)

Depósito Legal: (nn)

Derechos reservados / Copyright © Instituto Nacional de Reforma Agraria (INRA)

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

La Paz, Bolivia, octubre 2025

ÍNDICE

PRESENTACIÓN	15
PRÓLOGO	17
PREFACIO	21
Capítulo 1	
INTRODUCCIÓN	23
Capítulo 2	
CONTEXTO HISTÓRICO DEL SANEAMIENTO Y TITULACIÓN DE TIERRAS	27
2.1. Ciclos y continuidad de la Reforma Agraria	28
2.2. Ley N° 1715, objetivos principales y regularización de la propiedad agraria	31
2.3. Ley N° 3545, objetivos principales y reconducción comunitaria de la reforma agraria	33
2.4. Cierre del proceso de saneamiento y énfasis en la administración de tierras	34
Capítulo 3	
MARCO JURÍDICO	39
3.1. Complejo jurídico de la legislación agraria en Bolivia	39
3.2. Función económico-social y función social	41
3.3. Procesos administrativos regulares	43
3.3.1. Saneamiento de la propiedad agraria.....	44
3.3.2. Procedimiento estándar del proceso de saneamiento	45
3.3.3. Regulaciones especiales de saneamiento	46
3.4. Reversión de la propiedad predial agraria	48

3.5. Expropiación de la propiedad agraria	49
3.6. Distribución y dotación de tierras fiscales disponibles a título colectivo	51
3.7. Conversión de propiedades comunarias, registro y certificación del cambio de denominación de TCO a TIOC	52
3.8. Desalojo en procedimientos agrarios y en asentamientos y ocupaciones ilegales en tierras fiscales	52
3.9. Otros trámites administrativos habituales	53
3.10. Catastro rural	54
3.11. Actos administrativos recurribles	55
3.12. Relación con otra normativa e instancias del Estado	55

Capítulo 4

MARCO INSTITUCIONAL 61

4.1. Organización del INRA	61
4.2. Evolución de la estructura del INRA a través de sus Manuales de Organización y Funciones (MOF), 1996-2023	62
4.2.1. Primera etapa de los Manuales de Organización y Funciones – Ley N° 1715	62
4.2.2. Segunda etapa de los Manuales de Organización y Funciones – Ley N° 3545	64
4.3. Estructura organizacional del INRA 2023 – vigente	67
4.4. Direcciones nacionales del INRA	70
4.5. La operativa de partida: Dirección General de Planificación y Dirección General de Administración y Finanzas	72
4.6. Personal en el equipo del INRA	74
4.7. Ingreso y destino de los recursos financieros del INRA	77
4.8. Desarrollo tecnológico digital	82
4.8.1. Sistemas administrativos y de gestión	83
4.8.2. Sistemas estratégicos y especializados	83
4.8.3. Interoperabilidad institucional	84
4.8.4. Política de actualización permanente	85

Capítulo 5

EVOLUCIÓN DEL PROCESO DE LA REFORMA AGRARIA 1996 – 2024 95

5.1. Saneamiento y titulación: resultados	95
5.1.1. 94% del área rural ha sido saneada y titulada	96
5.1.2. Titulación de la tierra: superficie y número de títulos emitidos 1996-2024	99
5.1.3. Titulación de la tierra por categoría de propiedad, 1996-2024	100

5.1.4. Cambio en la estructura de propiedad agraria en Bolivia	102
5.1.5. 6% de la superficie pendiente de titulación	104
5.1.6. Saneamiento por género y generación	106
5.1.7. Estructuras departamentales	109
5.2. Catastro rural	135
5.2.1. Certificados catastrales	137
5.2.2. Registros de transferencias de titulares de la propiedad	139
5.2.3. Tareas complementarias	146
5.3. Distribución de tierras fiscales disponibles	147
5.3.1. Procesos de distribución de Tierras Fiscales Disponibles, prácticas operativas y realidades sociales	149
5.3.2. Situación de la distribución de tierras fiscales disponibles	151
5.3.3. Retos contemporáneos y perspectivas futuras	155
5.4. Dirección de Asuntos Jurídicos	155
5.4.1. Principales procesos que atiende la Dirección Jurídica	156
5.4.2. Principales conflictos emergentes	164

Capítulo 6

GESTIÓN DE CONFLICTOS 167

6.1. Conceptualización de conflictos en los procedimientos agrarios de saneamiento	167
6.1.1. Caracterización del conflicto en la etapa del saneamiento	169
6.1.2. Caracterización de conflictos en la etapa de distribución de tierras	170
6.2. Tipología de los conflictos	170
6.2.1. Conflictos de tipo institucional	171
6.2.2. Conflictos de tipo estructural	172
6.2.3. Conflictos de cumplimiento	173
6.3. Gestión de conflictos agrarios en el contexto actual	174
6.3.1. Gestión de conflictos	175
6.4. Marco normativo para la gestión de conflictos	175
6.5. Formación y fortalecimiento institucional	177

Capítulo 7

PARTICIPACIÓN Y CONTROL SOCIAL 179

7.1. Rendición pública de cuentas	180
7.2. Participación y control social en territorio	180

7.3. Partes interesadas y relación del INRA con instituciones públicas, organizaciones y gremios	181
7.4. Mecanismo de quejas y reclamos	182

Capítulo 8

ASPECTOS CRÍTICOS DEL MODELO DE SANEAMIENTO 185

8.1. Articulación intrainstitucional e interinstitucional estatal	186
8.2. Judicialización del proceso de titulación: nulidades y manipulación de procesos	187
8.3. Derecho originario y antecedentes agrarios	188
8.4. Titulación individual, colectiva, o mixta	190
8.5. Titulación de pequeñas propiedades	191
8.6. Costo del saneamiento de tierras	192
8.7. Delimitación político- administrativa y titulación de tierras	193
8.8. Comisiones multisectoriales y su función en el proceso de saneamiento de tierras	194
8.9. Terciarización vs. gestión pública	196
8.10. Financiamiento	199

Capítulo 9

NUEVA ETAPA, DESPUÉS DEL SANEAMIENTO Y TITULACIÓN DE TIERRAS, O POST INRA 207

9.1. Sostener el carácter social de la reforma agraria	207
9.2. Orientación sistémica de la función económica, social y ambiental	208
9.3. Cierre del saneamiento y titulación de tierras	210
9.4. De un catastro relacionado al saneamiento a un catastro integral	210
9.5. Defensa del Estado y gestión de asuntos legales	211
9.6. INRA: nodo estratégico de información para la gestión territorial del Estado	212
9.7. Financiamiento	212
9.8. Institucionalidad	213

Capítulo 10

COROLARIO: UN LEGADO QUE INTERPELA 219

ÍNDICE DE ILUSTRACIONES

Ilustración 1.

Ciclos de la Reforma Agraria en Bolivia (1825- 2025) 29

Ilustración 2.

Plazos legales del proceso de saneamiento en Bolivia 34

Ilustración 3.

INRA, estado del saneamiento de tierras en Bolivia, a 202498

Ilustración 4.

INRA, línea de tiempo de la implementación del catastro rural 136

Ilustración 5.

INRA, línea de tiempo, distribución de tierras fiscales disponibles 1999 a 2024147

Ilustración 6.

INRA, flujo simplificado, vigente, para la distribución de tierras fiscales disponibles 150

ÍNDICE DE GRÁFICOS

Gráfico 1.	
INRA, personal contratado por año, por sexo	75
Gráfico 2.	
INRA, directoras y directores departamentales por sexo	75
Gráfico 3.	
INRA, personal por tipo de contrato.....	75
Gráfico 4.	
INRA, personal por unidad de gestión, histórico 2012-2024 comparado con 2024	76
Gráfico 5.	
INRA, recursos ejecutados en Bs. por fuente interna y externa	79
Gráfico 6.	
INRA, recursos ejecutados en Bs. Fuentes internas	80
Gráfico 7.	
INRA, recursos ejecutados en Bs. Fuentes externas	81
Gráfico 8.	
INRA, superficie titulada año y porcentaje de progreso a diciembre 2024	97
Gráfico 9.	
INRA, evolución histórica de títulos emitidos y superficie	99
Gráfico 10.	
INRA, titulación de tierras en hectáreas por gestiones y tipo de propiedad	101
Gráfico 11.	
INRA, titulación por número de títulos predios por gestión y tipo de propiedad	101
Gráfico 12.	
INRA, superficie promedio por título por categoría de propiedad, por gestión	102
Gráfico 13.	
INRA, estructura de tenencia de la tierra a 1990, totalizado a hectáreas por sanear actuales	103
Gráfico 14.	
INRA, estructura de la propiedad rural a 2024, en hectáreas	104
Gráfico 15.	
INRA, superficie y número de predios estimados por concluir el saneamiento y titulación a diciembre 2024, por tipo de propiedad.....	105
Gráfico 16.	
INRA, superficie en hectáreas y número de predios por concluir el saneamiento y titulación a diciembre 2024, por departamento	106

Gráfico 17.

INRA, porcentaje de titulares mujeres y hombres los títulos agrarios en pequeña, mediana y propiedad empresarial107

Gráfico 18.

INRA, titularidad por sexo y tipo de propiedad 108

Gráfico 19.

INRA, titulares por rango etario al momento de recibir el título agrario108

Gráfico 20.

INRA, Beni: estructura de la propiedad agraria a 2024110

Gráfico 21.

INRA, Beni: titulación por tipo de propiedad por gestión, en hectáreas111

Gráfico 22.

INRA, Chuquisaca: estructura de la propiedad agraria a 2024.....112

Gráfico 23.

INRA, Chuquisaca: titulación por tipo de propiedad por gestión, en hectáreas113

Gráfico 24.

INRA, Cochabamba: estructura de la propiedad agraria a 2024115

Gráfico 25.

INRA, Cochabamba: titulación por tipo de propiedad por gestión, en hectáreas116

Gráfico 26.

INRA, La Paz: estructura de la propiedad agraria a 2024118

Gráfico 27.

INRA, La Paz: titulación por tipo de propiedad por gestión, en hectáreas119

Gráfico 28.

INRA, Oruro: estructura de la propiedad agraria a 2024121

Gráfico 29.

INRA, Oruro: titulación por tipo de propiedad por gestión, en hectáreas122

Gráfico 30.

INRA, Pando: estructura de la propiedad agraria a 2024123

Gráfico 31.

INRA, Pando: titulación por tipo de propiedad por gestión, en hectáreas124

Gráfico 32.

INRA, Potosí: estructura de la propiedad agraria a 2024126

Gráfico 33.

INRA, Potosí: titulación por tipo de propiedad por gestión, en hectáreas127

Gráfico 34.

INRA, Santa Cruz: estructura de la propiedad agraria a 2024129

Gráfico 35.

INRA, Santa Cruz: titulación por tipo de propiedad por gestión, en hectáreas131

Gráfico 36.

INRA, Tarija: estructura de la propiedad agraria a 2024133

Gráfico 37.

INRA, Tarija: titulación por tipo de propiedad por gestión, en hectáreas134

Gráfico 38.

INRA, número de certificados catastrales emitidos por gestión 137

Gráfico 39.

INRA, número de certificaciones catastrales por departamento,
gestión 2010-2024138

Gráfico 40.

INRA, número de certificados catastrales por departamento y gestión 138

Gráfico 41.

INRA, catastro, número de registros de transferencia de titulares por gestión 139

Gráfico 42.

INRA, catastro, número de transferencias registradas por causa registrada, 2010-2024140

Gráfico 43.

INRA, catastro, número de transferencias registradas por causa registrada, 2010-2024141

Gráfico 44.

INRA, catastro, número de transferencias y superficie según tipo de propiedad141

Gráfico 45.

INRA, catastro, transferencias, superficie y valor por tipo de propiedad 142

Gráfico 46.

INRA, catastro, superficie de transferencia promedio y valor declarado
promedio, por tipo de propiedad 143

Gráfico 47.

INRA, catastro, número de transferencias registradas por departamento,
2010-2024143

Gráfico 48.

INRA, catastro, transferencias por número de titulares y género, por
departamento, 2010-2014 144

Gráfico 49.

INRA, catastro, número de transferencias y hectáreas registradas, por
departamento144

Gráfico 50.

INRA, catastro, número de transferencias registradas por departamento145

Gráfico 51.

INRA, catastro, transferencias por departamento, superficie transferida
en hectáreas y valor declarado en Bs, 2010-2024146

Gráfico 52.

INRA, superficie dotada en distribución directa,y superficie autorizada en
dotación ordinaria151

Gráfico 53.

INRA, comparación entre comunidades con autorización de asentamiento y
comunidades consolidadas y tituladas152

Gráfico 54.

INRA, comunidades y superficie con dotación directa, y comunidades y
superficie consolidada con dotación ordinaria153

Gráfico 55.

INRA, superficie distribuida a comunidades y dada en usufructo a
entidades públicas, por departamento, en hectáreas154

Gráfico 56.

INRA, número de procesos contenciosos por año de inicio y año de cierre, 2006-2024158

Gráfico 57.

INRA, número de procesos contenciosos administrativos, por estado de sentencia,
2006-2024158

Gráfico 58.

INRA, número de procesos contenciosos administrativos, por estado de sentencia y
por departamento, 2006 2024157

Gráfico 59.

INRA, número de procesos contenciosos, duración de inicio a final159

Gráfico 60.

INRA, número de procesos de nulidad de títulos, estado del proceso
ante el Tribunal Agroambiental 2014-2024160

Gráfico 61.

INRA, número de procesos de nulidad de títulos ante el Tribunal Agroambiental,
por departamento, 2014-2024161

Gráfico 62.

INRA, número de procesos de nulidad de títulos ante el Tribunal Agroambiental,
por años de duración del proceso, 2014-2024161

Gráfico 63.

INRA, número de fallos del Tribunal Constitucional contra acciones del Tribunal
Agroambiental y del INRA162

Gráfico 64.

INRA, número de fallos del Tribunal Constitucional contra acciones del Tribunal
Agroambiental y del INRA, por departamento.....163

ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1.

Análisis comparativo de las normas agrarias en Bolivia, fundación de la República, Reforma de 1953, y leyes N° 1715 y N° 354530

Tabla 2.

INRA, Manuales de Organización y Funciones (1997-2005)64

Tabla 3.

INRA, Manuales de Organización y Funciones (2006-2023).....66

Tabla 4.

INRA, Unidades organizacionales Dirección Nacional, MOF 202368

Tabla 5.

INRA, Estructura jerárquica, MOF 2023.....68

Tabla 6.

INRA, Estructura organizacional direcciones departamentales, MOF 2023.....69

Tabla 7.

INRA, directoras y directores nacionales, por fecha de ingreso y finalización en el cargo71

Tabla 8.

INRA, ejecución físico-financiera en Bs, por tipo de fuente (1996-2024)78

Tabla 9.

INRA, tipos de conflictos identificados en la Estrategia de Gestión Integral de Conflictos168

Tabla 10.

INRA, clasificación de los conflictos según su tipología171

Tabla 11.

INRA, resumen de la cantidad de conflictos en procesos de saneamiento, por tipo y cantidad de hectáreas actualizado al 30 de abril de 2024174

Glosario de siglas y abreviaturas

ABE	Agencia Boliviana Espacial
ABT	Autoridad de Fiscalización y Control Social de Bosques y Tierra
CAT SAN	Catastro y Saneamiento
CIDOB	Confederación de Pueblos Indígenas del Oriente Boliviano
CNMCIQB-BS	Confederación Nacional de Mujeres Campesinas Indígenas Originarias de Bolivia – Bartolina Sisa
CONAMAQ	Consejo Nacional de Ayllus y Markas del Qullasuyu
CPE	Constitución Política del Estado
CSCIOB	Confederación Sindical de Comunidades Interculturales Originarios de Bolivia
CSUTCB	Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia
FES	Función Económica Social
FS	Función Social
INRA	Instituto Nacional de Reforma Agraria
SAN SIM	Saneamiento Simple
SAN TCO	Saneamiento Tierras Comunitarias de Origen
SIG	Sistema de Información Geográfica
SINACAR	Sistema Nacional de Catastro Rural Ambiental
TCO	Tierra Comunitaria de Origen
TIC	Tecnologías de la Información y la Comunicación
TIOC	Territorio Indígena Originario Campesino

PRESENTACIÓN

En treinta años, la memoria de una generación de bolivianas y bolivianos vinculados a las áreas rurales del país ha sido marcada por el proceso de saneamiento de tierras en Bolivia, un proceso que retomó, profundizó y actualizó la Reforma Agraria de 1953, incluyendo a los pueblos indígenas y estableciendo reglas administrativas y jurídicas para la titularidad y el acceso a la tierra en el país.

La historia de Bolivia, y en especial la del INRA, no puede comprenderse al margen de los procesos sociales y políticos de los territorios y del Estado en su conjunto. En esencia, la historia del derecho propietario y del uso de la tierra está ligada a los pueblos que la habitan y al proceso continuo de construcción de derechos y reconocimiento.

Somos millones de mujeres y hombres en Bolivia, y entre ellos se encuentran las y los técnicos que hemos acompañado los procesos de demanda y titulación de tierras: desde las tareas de campo, la asistencia a organizaciones campesinas e indígenas, las demandas de territorios, las labores de verificación en terreno, la resolución de conflictos, la elaboración de leyes, decretos y normativas, hasta la participación en la redacción y aprobación de la Constitución Política del Estado, entre los años 2005 y 2009, precedida de la demanda permanente de su convocatoria desde finales de los años noventa.

La historia del INRA muestra claramente que no todos los actores comparten los mismos intereses. Más aún, en torno a la tierra existen intereses contrapuestos. Por ello, la administración de las instituciones que tienen tuición sobre los bienes del pueblo boliviano, adquiere una gran responsabilidad, porque, aunque las leyes y normativas están establecidas, su aplicación y los énfasis que se imprimen no dejan de dar sentido a la historia.

En la presente obra, que ponemos a su consideración como memoria de 30 años de trayectoria del INRA, se aprecian claramente los distintos énfasis en la administración de la institución, así como los periodos que ha atravesado, los cambios de orientación y el alto interés político que rodea su quehacer. Interés entendido como la relación entre sociedad y Estado, y como reflejo de la configuración de fuerzas de los distintos grupos que disputan los recursos y los sentidos de la sociedad.

Desde finales de 2021, nos ha correspondido, a un equipo de profesionales excepcional -mujeres y hombres- y a mi persona, administrar una etapa compleja de cierre de un ciclo largo de saneamiento, y preparar al INRA para un nuevo desafío, alineado plenamente a la Constitución Política del Estado. Estamos convencidos de que la administración de las instituciones del Estado, en especial la tierra desde el principio de la reforma agraria, debe ser gestionada y analizada no solo como

un acto jurídico o administrativo, sino como un compromiso ético y colectivo orientado a la justicia, la equidad y la sostenibilidad nacional.

Los logros del saneamiento de tierras –que actualmente cubre el 94% del territorio nacional– en cuanto a la equidad entre tipos de propiedad, el reconocimiento de los territorios y la titularidad de las mujeres sobre las tierras, constituyen hitos destacados a nivel regional en América Latina y válidos para confrontar situaciones en gran parte del mundo. Estos avances nos colocan frente a nuevos retos: adecuar la institucionalidad plenamente a los mandatos de la Constitución Política del Estado, introducir criterios sociales y ambientales contemporáneos al enfoque de reforma

agraria, gestionar y resguardar los bienes del pueblo boliviano y garantizar con ello el bienestar económico y social de la población en cada uno de los territorios, en especial de jóvenes, mujeres y pueblos indígenas, en todos los rincones del país.

En consecuencia, este libro invita a una profunda reflexión sobre los avances, retrocesos y desafíos que han marcado la gestión de la tierra en Bolivia. Constituye, a su vez, un reconocimiento al esfuerzo de quienes, a lo largo del tiempo y desde diferentes ámbitos, han contribuido a configurar un modelo agrario más inclusivo y sostenible, en el que la voz y la memoria de los pueblos ocupan un lugar fundamental.

Abg. MSc. Eulogio Núñez Aramayo
Director Nacional del INRA

PRÓLOGO

El libro que usted tiene en sus manos, más que una memoria institucional, es el testimonio de un proceso; además de ser una descripción de avances y desafíos, constituye un inventario de un camino complejo, sembrado de aprendizajes. La titulación de tierras en Bolivia es una cuestión demasiado seria como para dejarla privada solo al dato, o únicamente al discurso: se necesita balance, contexto, evidencia, marco jurídico e institucional, análisis crítico y, por supuesto, horizonte. Eso es lo que las y los lectores encontrarán en esta publicación. Y debemos celebrarlo.

INRA en perspectiva contiene, en general, un recorrido en torno a los logros y retos de la titulación de tierras en Bolivia. Está compuesto por una introducción y nueve capítulos, que abordan las siguientes cuestiones: el contexto histórico del saneamiento y la titulación de tierras, considerando ciclos y continuidades; el marco vigente de la legislación agraria en Bolivia, la institucionalidad, con un recorrido en torno a la estructura y sistemas del INRA; un muy valioso recorrido por la evolución del proceso de reforma agraria, para el período 1996-2024; la gestión de conflictos en los procedimientos agrarios de saneamientos, incluyendo una conceptualización y una innovadora tipología de los conflictos; mecanismos de participación y control social en territorio; un repaso amplio de los aspectos críticos del modelo de saneamiento; la descripción de una nueva

etapa, después del saneamiento y la titulación de tierras o post INRA; y un corolario planteado en términos de “legado que interpela”.

Se trata entonces de un estado de situación amplio y documentado, en perspectiva, no solamente en torno al INRA, sino en especial acerca de la titulación de tierras en el país. Será, sin duda, una publicación de referencia en la materia.

Siete décadas, avance sustantivo

Siete décadas han transcurrido desde el Decreto de Ley No. 3464 de 1953 que, en el marco de la Revolución Nacional, estableció el principio fundamental de “la tierra es para quien la trabaja”. Hoy, de los 103,2 millones de hectáreas objeto de saneamiento, el 94% ya ha sido saneado y titulado, lo que equivale a 96,5 millones de hectáreas. Este esfuerzo se traduce en la emisión de más de 1,5 millones de títulos y en el reconocimiento de derechos a más de 3,1 millones de beneficiarios en todo el país.

El resultado: una notable diversificación de la estructura de la propiedad rural. La propiedad colectiva –TCO/TIOC (27%) y propiedades comunitarias (18%) suman un 45% del total. Las tierras fiscales (disponibles y no disponibles como áreas protegidas, parques nacionales o zonas de preservación ambiental) representan otro 29%. Las propiedades empresariales y

medianas representan al 16%, mientras que la pequeña propiedad asciende al 10%.

Es importante enfatizar que la consolidación de las TCO/TIOC con un 27%, la propiedad comunitaria con un 18% y la pequeña propiedad con un 10%, alcanzando entre las tres el 55% de la tierra y territorios titulados, logrados en el periodo 1996 – 2024. Esto es un avance significativo en comparación al 30% de tenencia de la tierra de este grupo social en el periodo 1953 – 1992. Entre estos dos mismos periodos, la tenencia de la tierra de mediana y grandes empresas pasó del 68% al 16%.

Con este avance, se podría suponer que la larga lucha de los pueblos indígenas y campesinos se ha consolidado, no obstante, el título no garantiza la resolución de las disputas por la tierra y el territorio y no se convierte en absoluta garantía frente a los intereses cada vez más exacerbados de los actores del agronegocio, que a través de distintos mecanismos intentan vulnerar los espacios territoriales consolidados por el saneamiento. El alquiler de las tierras, el avasallamiento y la prebenda se convierten en las nuevas prácticas a través de las cuales los intereses extractivistas, cada vez más empoderados, carcomen los esfuerzos alcanzados en estos últimos años.

Desconocer el resultado del saneamiento y titulación significaría romper un pacto social constitucional y, en los hechos, revivir el período del siglo XIX, cuando se expropió la propiedad de los pueblos indígenas y se entregó a las nacientes haciendas, expoliando propiedad colectiva e incluso posesiones individuales vulnerables por razones económicas y sociales.

Distribución de la tierra y mujeres

Uno de los avances más profundos en la vida de las personas y en el cambio de las relaciones de poder ha sido la voluntad explícita de lograr la igualdad de género del proceso de titulación.

Por la Ley 3545 de 2006, los títulos deben incluir a ambos cónyuges, colocando el nombre de la mujer en primer lugar, lo que generó una reconfiguración del espacio doméstico y productivo.

En territorios donde por tradición la hija mujer migraba al predio de su nuevo esposo, perdiendo el derecho propietario herencia de sus padres, hoy goza de los mismos derechos que sus hermanos varones; y en aquellos territorios donde el divorcio implicaba para la mujer la desposesión, hoy pueden disputar su espacio vital.

A pesar de que los datos agregados revelan con optimismo que el 45% de los títulos incluyen el nombre de una mujer, es necesario remarcar que todavía hay varios desafíos vigentes. En una mirada desagregada podemos constatar que la propiedad exclusiva de mujeres alcanza a un 25% y la copropiedad alrededor del 50%. Es un indudable avance si reconocemos que en el periodo 1953 -1992, un 90% de titulación estaba registrada en favor de los hombres.

Sin embargo, el número de títulos no guarda una relación directa con la extensión territorial. En Bolivia, la alta concentración de superficie está en titulaciones jurídicas, es decir, propiedades institucionales o empresariales que concentran cerca del 70%. Del resto, la titularidad exclusiva de hombres concentra la mayor superficie, con cerca de 10 millones de hectáreas; la copropiedad hombre-mujer abarca alrededor de 8 millones de hectáreas y la titularidad exclusiva de las mujeres representa cerca de 3 millones de hectáreas. En estos datos se evidencia que nos falta un largo camino por recorrer para conseguir la igualdad de género en torno a la tierra.

Pero el título no lo es todo. Uno de los desafíos pendientes es lograr que las condiciones objetivas de acceso a la tierra y sus beneficios vayan acompañados del avance en el acceso

al crédito y a la asistencia técnica para que contribuyan a una mayor y efectiva autonomía económica de las mujeres.

Tierra, democracia, desarrollo

Esta publicación nos muestra que en Bolivia hablar de tierra es hablar de poder, de democracia y de futuro. Durante tres décadas, el país encaró una empresa colectiva excepcional: sanear, titular y reconocer derechos donde antes predominaban la incertidumbre y la exclusión. No se trata solo de procedimientos técnico-jurídicos, sino de un pacto social que ordena el territorio, redistribuye oportunidades y disputa sentidos sobre la vida rural.

Esa es la trama mayor que recorre este libro, una memoria analítica que llama a comprender lo logrado y, sobre todo, a deliberar sobre el nuevo contexto en que se encuentra la titularidad sobre la tierra y los territorios. Al cierre de un ciclo largo de saneamiento, el desafío ya no es únicamente titular, sino gobernar democrática y sosteniblemente la tierra en clave de derechos, equidad e interculturalidad.

Ese tránsito -de la regularización masiva hacia la administración integral- exige instituciones con brújula pública, capacidades técnicas y legitimidad social. La experiencia expuesta en este documento muestra la importancia de compatibilizar planificación, presupuesto y resultados a fin de lograr el encuentro entre la promesa normativa y la práctica cotidiana, donde se juega la confianza ciudadana.

Desde una perspectiva de democracias sustantiva esta obra interpela en tres planos. Primero, el plano de los derechos: la tierra como condición de libertad material, de autonomía comunitaria y de igualdad entre mujeres y hombres; un campo donde el título no es un papel, sino una puerta de oportunidades y derechos. Segundo, el plano de la política: el territorio como escenario de disputas y acuerdos que requieren

transparencia, control social y balances de poder. Tercero, el plano de la sostenibilidad: sin gestión ambiental, sin enfoque de género y sin participación efectiva de pueblos indígenas y comunidades campesinas, no hay seguridad jurídica que alcance.

En este camino, los resultados acumulados son innegables. Sobre el 94% del territorio nacional se han consolidado derechos, equilibrado categorías de propiedad y avanzado en la titularidad de las mujeres. Hay un “giro de época” que gana relevancia si se mira la región. Pero todo logro abre nuevas responsabilidades y desafíos: ajustar la institucionalidad a la Constitución, actualizar criterios sociales y ambientales, y resguardar los bienes del pueblo boliviano frente a viejos y nuevos riesgos.

Este libro documenta y ordena ese camino, reuniendo historia, derecho e institucionalidad con datos trazables y lectura accesible. Su aporte es doble: integra la evidencia empírica con la experiencia social de implementación, y propone una agenda post-saneamiento que entiende que la seguridad jurídica es inseparable de la justicia territorial.

El proceso político del marco normativo sobre la tierra en Bolivia, consolidó lo que serán las bases del desarrollo de sus diferentes actores: pluralismo jurídico, equidad de género y prioridad de los derechos colectivos de pueblos indígenas y comunidades. Pero reconocer no equivale a garantizar. Allí donde la ley llegó primero que el servicio, persisten brechas de acceso; donde la titulación avanzó sin políticas de cuidado, las mujeres siguen asumiendo costos invisibles; donde la inversión pública no conversa con el territorio, la desigualdad regresa por otras puertas.

Leer y deliberar para decidir

En síntesis, esta obra no es un archivo; es una invitación a hacer política pública basada

en evidencia. El relato histórico permite ver los ritmos: un arranque lento (1997-2005), la masificación con la Ley 3545, la consolidación con cambios de perfil hacia predios densos y pequeñas propiedades, la desaceleración por la complejidad del rezago y, más recientemente, la recuperación con mirada de transición institucional. Entender esos ciclos ayuda a no repetir errores y a priorizar reformas posibles.

En ese sentido, valoramos especialmente que el libro ubique la planificación como bisagra entre visión y ejecución; y que describa los cuellos de botella -interoperabilidad, digitalización, rezagos- proponiendo mitigaciones realistas y medibles. Esta combinación -memoria, métricas y mejora continua- es la que otorga particularidades democráticas a la política de tierras.

Lourdes Montero

Directora de Oxfam en Bolivia

Al lector y la lectora les proponemos una actitud: leer y deliberar para decidir. Cada capítulo puede ser una hoja de ruta -para el legislador que debe armonizar marcos, para la autoridad que diseña presupuestos, para la dirigencia que exige transparencia, para el técnico que perfecciona procesos, para la estudiante que quiere entender el país real-.

Lo que aquí se ofrece no es unanimidad; es criterio público. Que esta memoria, y la conversación que active, nos encuentre con la voluntad de cuidar lo logrado y animarnos a más: más derechos efectivos, más participación, más sostenibilidad, más Estado capaz y más sociedad vigilante. Lo que está en juego no es solo el pasado ordenado: es la posibilidad de un futuro compartido.

José Luis Exeni Rodríguez

Coordinador de proyectos FES Bolivia

Estado Plurinacional de Bolivia, octubre de 2025.

PREFACIO

Este libro nace en un punto de inflexión para la política de tierras en Bolivia: el cierre de un ciclo largo de saneamiento y la preparación institucional para una nueva etapa de administración de tierras y catastro multipropósito, plenamente alineada con el mandato constitucional. Desde finales de 2021, la Dirección Nacional del INRA y un equipo plural asumieron la gestión de esa transición, entendiendo que la tierra no es solo un expediente jurídico, sino un compromiso ético y colectivo con la justicia, la equidad y la sostenibilidad. Ese es el telón de fondo que convoca a sistematizar aprendizajes, ordenar evidencia y proyectar rumbos.

El tránsito al “post saneamiento” coloca en primer plano la administración de tierras y el catastro multipropósito -actualización continua, servicios, seguridad jurídica, ordenamiento del uso del suelo, gestión de rezagos y digitalización- como parte de una agenda institucional y de Estado para la próxima fase.

El libro combina revisión documental y normativa, análisis de series históricas oficiales, contrastes regionales y sistematización de casos y mecanismos de resolución de conflictos, privilegiando evidencia verificable y trazable. Las interpretaciones se sostienen en datos, documentos y experiencias institucionales explícitas.

El método de trabajo fue de construcción colectiva, coordinado por la Dirección Nacional y la Dirección General de Planificación, así como la Dirección General de Saneamiento y Titulación, Catastro Rural, Administración de Tierras Fiscales y Asuntos Jurídicos. Entre abril y junio de 2025 se realizaron talleres, entrevistas y organización documental para consensuar borradores y armonizar interpretaciones.

La publicación documenta la trayectoria del INRA y del proceso de saneamiento y titulación de tierras entre 1996 y 2024, desde una perspectiva histórica, jurídica, institucional y territorial. Está dirigida a quienes toman decisiones, investigan, lideran procesos sociales, trabajan en el sector público o estudian, y ofrece un texto riguroso y, a la vez, accesible.

Para facilitar la consulta, el libro organiza sus capítulos desde el marco histórico, jurídico e institucional hasta la evolución operativa y los mecanismos de gestión de conflictos; incluye participación y control social; examina tensiones estructurales y criterios de mejora; y proyecta la agenda futura y un balance de logros y pendientes.

En síntesis, la obra integra en un mismo relato la evolución jurídica e institucional con evidencia empírica de resultados y con la experiencia social de su implementación; reconoce procesos y datos abiertos a actualización y

propone una agenda de perfeccionamiento que conecta la memoria institucional con los desafíos estratégicos del país.

Nuestro agradecimiento se hace extensivo a quienes participaron en talleres y entrevistas

realizados entre abril y junio de 2025, contribuyendo a consensuar borradores y a armonizar interpretaciones de procesos que, como toda historia viva, no siempre coinciden en la memoria.

Ing. Juan de Dios Fernández PhD

Director General de Planificación

Capítulo 1

INTRODUCCIÓN

La presente publicación “INRA EN PERSPECTIVA: Memoria, logros y retos de la titulación de tierras en Bolivia” invita a recorrer una historia colectiva donde la gestión de la tierra se concibe no solo como un proceso legal o administrativo, sino como un compromiso ético, social y territorial profundamente vinculado al bienestar de las poblaciones rurales y a la construcción de una Bolivia más inclusiva y equitativa. El libro busca aportar al debate nacional sobre el presente y el futuro del campo boliviano, reconstruyendo los caminos recorridos y delineando los desafíos pendientes desde la tradición histórica, social y política de la reforma agraria en el país.

Se abordan diferentes aspectos de gestión y administración, en el entendido que el proceso de saneamiento y titulación de tierras, además de los factores sociales, jurídicos y técnicos que le confieren soporte normativo y legitimidad, es también una intervención intensiva en recursos humanos, materiales y tecnológicos. Condición que permite al Estado cumplir sus obligaciones legales, responder a las demandas de los distintos sectores y encarar los conflictos vigentes. La compatibilidad entre recursos y resultados, entre la planificación y la ejecución, constituye una responsabilidad permanente de Dirección Nacional, de la Dirección General de Planificación y de la Dirección General de Administración y Finanzas.

Esta publicación documenta la trayectoria del Instituto Nacional de Reforma Agraria (INRA) y del proceso de saneamiento y titulación de tierras en Bolivia entre 1996 y 2024, ofreciendo una visión integral –histórica, jurídica, institucional y territorial– que permite comprender los hitos, tensiones y resultados del modelo, así como sus desafíos actuales y futuros. Está concebida

para tomadores y tomadoras de decisión, investigadoras e investigadores, liderazgos sociales, profesionales del sector público y estudiantes interesados en una lectura rigurosa y a la vez accesible.

La sistematización de la historia del INRA, con sus principales fundamentos teóricos, históricos y conceptuales que sustentan su trabajo, así como los procesos y resultados alcanzados, ha sido una tarea minuciosa organizada por la Dirección General de Saneamiento y Titulación, la Dirección General de Catastro Rural, la Dirección General de Administración de Tierras Fiscales y la Dirección General de Asuntos Jurídicos. El propósito es entregar una síntesis que permita al lector o lectora comprender mejor la magnitud y el valor de esta inversión pública para el país y contar con criterios propios sobre su importancia estratégica.

La obra adopta un enfoque de derechos, multiactor, intercultural y territorial, con atención a la diversidad de regímenes de propiedad (TCO/TIOC, comunitaria, pequeña, mediana y empresarial) y a la participación social en la gestión de la tierra. Las preguntas que guían el análisis son: ¿Cómo y por qué se configuró el modelo boliviano de saneamiento y titulación?, ¿Qué dispositivos legales e institucionales lo hicieron posible?, ¿Qué transformaciones produjo en los territorios y en los actores sociales?, ¿Qué aspectos críticos emergen de su implementación y cómo deberían encararse en la etapa “post saneamiento”?

El libro combina revisión documental y normativa, análisis de series históricas oficiales, contrastes comparados a nivel regional y sistematización de casos y mecanismos de

gestión de conflictos. Se privilegia la evidencia verificable y trazable; y cuando se formulan interpretaciones, estas se sustentan en datos, documentos y experiencias institucionales explícitas.

El método de trabajo se basó en un proceso de construcción colectiva, coordinado por la Dirección Nacional y la Dirección General de Planificación, con la participación de todas las áreas y personas mencionadas en la página de créditos bajo el rótulo de autores y colaboradores institucionales. Durante los meses de abril, mayo y junio de 2025 se realizaron talleres, entrevistas individuales y organización documental para consensuar borradores y armonizar interpretaciones sobre procesos y análisis que no siempre coinciden en la memoria histórica.

A lo largo de sus capítulos, el libro examina la evolución de las políticas públicas en materia territorial, identificando los hitos y transformaciones que han definido el acceso, la titularidad y la administración de la tierra en Bolivia. Su principal contribución es integrar en un mismo relato la evolución jurídica e institucional con la evidencia empírica de resultados y con la experiencia social de su implementación. Como toda historia en desarrollo, se reconoce que ciertos procesos y datos permanecen abiertos a actualización; por ello, la obra no solo ofrece un balance de logros y pendientes, sino que propone una agenda para su perfeccionamiento futuro, articulando la memoria institucional con los desafíos estratégicos del país.

Para guiar a las y los lectores en el recorrido del libro y facilitar su consulta temática, se presenta a continuación un resumen de cada capítulo:

- **Contexto histórico del saneamiento y titulación de tierras.** Reconstruye la evolución histórica de la propiedad agraria en Bolivia desde la época colonial hasta

la actualidad, mostrando la persistencia de estructuras hacendales y del despojo indígena durante la República, así como los cambios introducidos por la Revolución de 1952 y la Reforma Agraria de 1953, que reconocieron la propiedad comunitaria, la pequeña y mediana propiedad al tiempo que se impulsaba un polo agroindustrial en el oriente. Examina los ciclos de la Reforma Agraria, sus tensiones, avances y retrocesos, y la evolución normativa que culminó en la creación del INRA (1996) y en la Ley 3545 (2006), que profundizó la redistribución, la participación social, la equidad de género y el reconocimiento de los TIOC. También destaca la singularidad de un proceso impulsado desde las comunidades que derivó en un saneamiento y titulación masivos, y el tránsito del INRA hacia una entidad orientada a la administración y actualización permanente de la propiedad agraria con nuevos retos legales, sociales y ambientales.

- **Marco jurídico.** Muestra cómo el marco jurídico de la tierra en Bolivia responde a procesos sociales y políticos prolongados y expone la densidad normativa acumulada entre 1996 y 2025 (leyes, reglamentos, decretos y jurisprudencia del Tribunal Agroambiental y otras instancias). Presenta el entramado legal que sustenta la acción del INRA, que ha permitido sostener la reforma agraria, definir competencias, procedimientos y derechos, pero también ha generado desafíos de articulación y actualización frente a nuevas demandas y contextos territoriales. Examina, además, los cambios, tensiones y armonizaciones entre la legislación agraria, ambiental e indígena y sus efectos en la práctica institucional.

- **Marco institucional.** Describe la evolución institucional del INRA desde su creación en 1996 como administrador de la política agraria, mostrando cómo sus funciones,

estructura y marcos operativos se fueron ajustando con la Ley N° 1715, la Ley N° 3545 y la Constitución de 2009. Expone el tránsito de un esquema centralizado a uno más complejo y descentralizado, con énfasis en interculturalidad y participación social. Analiza la estructura vigente en tres niveles (superior, ejecutivo y técnico-operativo), la rotación y rol político de los directores, la creciente presencia de mujeres en cargos directivos, la dependencia de recursos internos y externos y los avances en sistemas integrados como SIMAT y SINACAR. En conjunto, muestra al INRA como un órgano técnico especializado, pero condicionado por el contexto político, social y económico del país.

- **Evolución del proceso de la reforma agraria 1996-2024.** Presenta la periodización y los resultados del saneamiento y la titulación –superficies, número de títulos, ritmos anuales, coberturas por tipo de propiedad y avances en TCO/TIOC, propiedad comunitaria y equidad de género–. Analiza hitos operativos, cuellos de botella, rezagos con heterogeneidad territorial, judicialización creciente y desafíos técnicos, jurídicos y políticos. Subraya, como aprendizaje acumulado, la necesidad de mejorar los mecanismos de resolución de conflictos, consolidar un catastro post-saneamiento y garantizar la sostenibilidad del proceso.
- **Gestión de conflictos.** Describe las disputas más recurrentes (linderos, superposiciones, usos y aprovechamientos, entre otras) y los mecanismos para su tramitación y resolución. Expone la creación y el fortalecimiento de la Unidad de Conflictos del INRA como instancia preventiva y articuladora. Examina los tipos de conflicto surgidos en las distintas etapas del saneamiento, las herramientas de conciliación, las decisiones administrativas, las acciones judiciales y los

arreglos territoriales, y destaca las lecciones aprendidas para anticipar y desactivar conflictos mediante diálogo y formación, así como para estandarizar la atención de casos a través de una estrategia integral de gestión.

- **Participación y control social.** Examina el papel de las organizaciones indígenas, campesinas y cívicas en el saneamiento y la titulación de tierras, no solo como beneficiarias, sino como actores que construyen normas, vigilan su cumplimiento y defienden derechos colectivos e individuales. Analiza las prácticas de veeduría, transparencia y acceso a la información en distintas etapas del proceso y su impacto en la legitimidad, eficacia y equidad, destacando cómo la participación organizada y la supervisión social han fortalecido la confianza pública, reducido conflictos, mejorado decisiones y promovido la inclusión de las mujeres en la titularidad de la tierra.
- **Aspectos críticos del modelo de saneamiento.** Discute las tensiones estructurales del modelo en torno a eficacia y costos, tiempos y controversias, articulación con catastro y administración posterior, sostenibilidad financiera, equidad territorial y de género y garantías para pueblos indígenas. Analiza la diversidad regional en la titulación, los retos de las pequeñas propiedades, los costos diferenciados del saneamiento y las consecuencias de la terciarización. Propone criterios de mejora y rutas de política pública de corto y mediano plazo.
- **Nueva etapa, después del saneamiento y titulación de tierras (post INRA).** Plantea la agenda de la administración de tierras y del catastro multipropósito: actualización continua, servicios y seguridad jurídica, ordenamiento territorial, gestión

del uso del suelo, resolución de rezagos y digitalización de procesos. Delinea prioridades institucionales y alianzas para la siguiente fase. Analiza la interconexión de información con otras entidades, el financiamiento para sostener estas tareas y el papel del INRA como nodo estratégico de información territorial para el Estado.

- **Corolario: un legado que interpela.** Cierra con un balance de logros y pendientes y con una invitación a sostener y perfeccionar el legado institucional –de alto valor para el país– en clave de derechos, democracia y sostenibilidad territorial. Examina la necesidad de fortalecer la institucionalidad para garantizar equidad territorial y de género y las garantías a pueblos indígenas. Presenta escenarios de reestructuración del INRA – con reducción y especialización del personal, posibles fusiones con otras entidades y nuevas fuentes de financiamiento– y destaca los retos pendientes para consolidar derechos y rediseñar la institucionalidad pública que administre la propiedad agraria y el territorio de manera integral, articulada y sostenible.

Para facilitar la lectura, y por el carácter documental del libro, se ha evitado el uso de pies de página y anotaciones marginales innecesarias. El resultado es un texto de primera mano que ofrece información y reflexiones no disponibles en otros documentos similares. En cada capítulo se incluye una síntesis bibliográfica y documental que facilita la consulta de fuentes y amplía las posibilidades de investigación.

Aunque el libro puede seguirse de forma lineal, también facilita la consulta temática. Los capítulos 2 a 4 ofrecen el marco histórico, jurídico e institucional que sustenta el saneamiento y la titulación de tierras en Bolivia; los capítulos 5 y 6 presentan la evolución operativa del proceso y los mecanismos de gestión de conflictos; el capítulo 7 analiza la participación y el control social de organizaciones indígenas, campesinas y cívicas; el 8 examina críticamente las tensiones estructurales del modelo y plantea criterios de mejora; el 9 proyecta la agenda futura y el 10 cierra con un balance de logros y pendientes, invitando a sostener y perfeccionar el legado institucional en clave de derechos, equidad y sostenibilidad territorial.

Capítulo 2

CONTEXTO HISTÓRICO DEL SANEAMIENTO Y TITULACIÓN DE TIERRAS

Hace ya 200 años, Bolivia surgió como Estado Nación en un complejo sistema de gobierno de la tierra, en el cual subsistieron estructuras coloniales de asignación del derecho de usufructo sobre la tierra y sus habitantes, quienes pertenecían al Reino de España, con acuerdos con poblaciones originarias, especialmente en el Altiplano y los Valles de Bolivia.

La fase republicana se caracterizó por transferir el derecho de asignación de la tierra a los gobernantes del naciente Estado. Esta etapa se distinguió por la ampliación del sistema hacendal y por los permanentes conflictos con las comunidades originarias que resistieron la expropiación de derechos por parte de los gobiernos, aunque se impusieron formas de tributo propias de la época. Las estructuras de gobierno se organizaban en torno a una unidad central y a su desconcentración en todo el territorio nacional, altamente dependientes del tributo indígena y de los impuestos a los productos del campo. Esto consolidó una ocupación del espacio concentrada principalmente en los Valles y el Altiplano, con esporádicas incursiones en los llanos, el Chaco y la Amazonía, que tuvieron grandes costos para las poblaciones indígenas de tierras bajas.

Como en otros países de Sudamérica, durante el siglo XIX y parte del siglo XX los gobiernos de la región apostaron por ocupar nuevas tierras. Para ello promovieron la inmigración extranjera a través de empresas de colonización ubicadas en distintas regiones del mundo, a cambio de financiamiento para el gobierno, obras de infraestructura de transporte y la cobertura de

los costos derivados de las guerras de la época. Este proyecto no prosperó en Bolivia, aunque existen antecedentes de millones de hectáreas propuestas para este fin y registros de algunos asentamientos aislados, especialmente en la región de los Yungas y el Chapare, la Amazonía y el Chaco de Bolivia.

La Revolución de 1952 y la Reforma Agraria de 1953 establecieron grandes cambios en los criterios de asignación del derecho propietario sobre la tierra y en los tributos impuestos a sus habitantes. En concordancia con la ideología de la época y con la fuerza de las comunidades y sus organizaciones, se consolidó una estructura de reconocimiento de la propiedad comunitaria, la pequeña propiedad, la mediana y la empresarial. En los Valles y el Altiplano, la distribución de tierras expropiadas a las haciendas pasó a manos de los campesinos. En el oriente del país, la revolución planteaba desarrollar un polo agroindustrial para diversificar la producción de alimentos, ampliar la oferta exportable del país y, en esa vía, construir una nueva burguesía agropecuaria. Con el tiempo, esta decisión generó nuevas disputas por las tierras del oriente, el Chaco y la Amazonía, donde comenzaron a consolidarse grandes propiedades terratenientes, favorecidas por la distribución estatal de tierras, y núcleos de asentamiento llamados colonias de campesinos, conformados por familias que respondieron a la convocatoria del gobierno para ocupar nuevas tierras.

El cierre del periodo de la Revolución de 1953, en su estructura institucional, se produjo con la intervención del Consejo Nacional de Reforma Agraria (CNRA) y del Instituto Nacional de

Colonización (INC) en 1992, con el objetivo de enfrentar las serias deficiencias administrativas, la corrupción y los conflictos en la gestión de tierras. En concreto, se buscó revisar y anular dotaciones de tierras ilegales o fraudulentas, así como suspender los trámites agrarios y de colonización hasta que se estableciera un nuevo ordenamiento institucional.

Tras cuatro años de intervención, el 18 de octubre de 1996 se promulgó la Ley N° 1715. Esta norma fue el resultado de un largo proceso político y de movilización de nuevos actores sociales organizados, como los pueblos indígenas del oriente, el Chaco y la Amazonía de Bolivia. Con ella se creó el Instituto Nacional de Reforma Agraria (INRA), marcando el inicio de una nueva etapa en la administración de la tierra en Bolivia. La ley no solo reemplazó a la institucionalidad estatal encargada de los procesos de titulación de tierras rurales, sino que también incorporó nuevas demandas sociales y reconoció a los actores del escenario agrario del país. Sin embargo, su aplicación fue deficiente y arrojó escasos resultados, principalmente por la falta de voluntad política y por las limitadas capacidades del Estado para implementarla.

En 2006, nuevamente bajo la presión de las organizaciones rurales, se aprobó la Ley N.° 3545 de Reconducción Comunitaria de la Reforma Agraria, que logró consolidarse con avances históricos e inéditos. Entre ellos destacan la restitución del derecho a la propiedad de la tierra a sectores históricamente excluidos, como los pueblos indígenas y las mujeres; la creación de una estructura de tenencia de la tierra más inclusiva, equitativa y democrática; el reconocimiento pleno de todos los actores productivos y sociales del agro; y la reafirmación de la necesidad de modernizar el marco institucional de la reforma para incorporar la sustentabilidad ambiental como un elemento esencial de su mandato.

2.1. Ciclos y continuidad de la Reforma Agraria

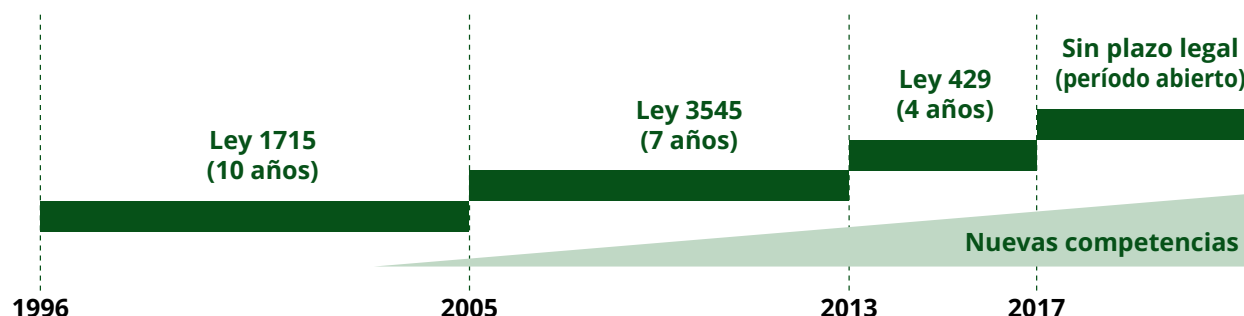
El desarrollo de las normativas agrarias en Bolivia refleja una evolución que va desde la perpetuación de estructuras coloniales hasta un modelo orientado a la sostenibilidad y al reconocimiento histórico de los derechos indígenas y campesinos.

Dado que la República y, posteriormente, el Estado Plurinacional de Bolivia ejercen la distribución de tierras como una función privativa del Estado, esta práctica constituye un reflejo de las disputas sociales, los equilibrios de poder y el nivel de democratización alcanzado en cada momento histórico.

Desde la dinámica Estado-sociedad, en términos generales, se pueden establecer cuatro ciclos de la Reforma Agraria en Bolivia, más un ciclo proyectivo. Cada uno evidencia las tensiones, acuerdos y resultados vinculados al reconocimiento de la posesión y la propiedad, la expropiación y distribución de tierras, y la institucionalidad que los acompañó. La representación de estos ciclos se aprecia en la Ilustración N° 1.

Una característica del proceso boliviano, poco presente en otros países de América Latina, es la identidad de las poblaciones campesinas indígenas y su relación con el gobierno comunitario de la tierra y otros aspectos de la vida social, económica y política. Esta fuerza comunitaria colectiva se encuentra presente desde la época colonial y se mantiene vigente en los periodos republicano y del Estado Plurinacional. En los hechos, significa una disputa sobre el libre ejercicio de los gobiernos y sobre la disposición de la propiedad agraria, lo que explica el avance natural hacia la noción de territorios indígenas originario campesinos (TIOC), incluso con el respaldo de sectores desplazados que actualmente residen en áreas urbanas.

Ilustración 1. Ciclos de la Reforma Agraria en Bolivia (1825- 2025)



Fuente: Elaboración propia, 2025.

Cabe ratificar que se consideran cuatro ciclos de Reforma Agraria porque el país nació con un sistema en el que la propiedad de la tierra se concebía institucionalmente como ajena a los habitantes de los territorios. Desde sus orígenes, y en continuidad con procesos previos, han existido tensiones internas, reivindicaciones y actores que disputan la propiedad y el uso de la tierra, lo que en distintos periodos derivó en conflictos abiertos e incluso violentos en el campo, con avances para los sectores indígenas y campesinos en algunas etapas, y retrocesos forzados en otras.

En este sentido, es necesario destacar que, en el caso de las naciones y del territorio del Estado Nación, los procesos de Reforma Agraria han sido promovidos desde las propias comunidades, aunque en algunas oportunidades contaron con el acompañamiento de los gobiernos.

A medida que se fueron complejizando los sujetos en los territorios –por desplazamientos, nuevos asentamientos y la presencia del Estado como vehículo de movilidad social–, se generaron acuerdos de ocupación y convivencia, pero también nuevas tensiones y relaciones de dominio entre sectores. El Estado posterior a la Revolución de 1952, además de ser un vehículo de las distintas fuerzas políticas del país, se constituyó en un promotor de

nuevas estructuras que respondieron a fines y necesidades propias, como la funcionalidad de la producción agropecuaria y de los recursos del campo para la economía nacional, en la que prevalecen actores no agrarios que definen las macropolíticas económicas y sociales.

Finalmente, cabe afirmar que Bolivia se diferencia de los procesos denominados de Reforma Agraria “desde arriba”, impulsados especialmente por organismos multilaterales en la segunda mitad del siglo XX en diversos países de América Latina. En estos casos, la promoción de cambios en la propiedad agraria tuvo como objetivo principal liberar la tierra y la mano de obra al mercado, en procesos entendidos como modernizadores.

De manera sintética, la tabla N° 1 muestra las principales características de cada uno de los cuatro ciclos de la Reforma Agraria, lo que permitirá, posteriormente, poner énfasis en las características del ciclo iniciado por la Ley del Instituto Nacional de Reforma Agraria (1996), ajustado y profundizado por la Ley de Reconducción Comunitaria (2006). Ambos procesos se caracterizan por la definición de disposiciones y procedimientos técnicos con participación social en los territorios.

Tabla 1.
Análisis comparativo de las normas agrarias en Bolivia,
fundación de la República, Reforma de 1953, y leyes N° 1715 y N° 3545

Aspecto	Normativas Iniciales (1825-1952)	Ley de Reforma Agraria (1953-1995)	Ley N° 1715 (1996-2005)	Ley N° 3545 (2006-2025)
Contexto histórico	Período posindependencia, caracterizado por la continuidad de estructuras coloniales y ciudadanía calificada. Derivaron en la supremacía de la hacienda como política pública.	Postrevolución de 1952, con un enfoque disruptivo de ciudadanía universal. Consecuencias: expropiación de latifundios y ampliación de la tenencia campesina y empresarial.	Contexto neoliberal con participación de gremios, orientado a la formalización de derechos sobre la tierra, especialmente empresariales, con avances en derechos indígenas.	Estado Plurinacional con amplia participación de sectores sociales, enfoque en la justicia histórica y consolidación del derecho colectivo comunitario en la distribución de tierras fiscales.
Objetivo principal	Consolidar la propiedad hacendal sobre las tierras indígenas consideradas fiscales.	Desmantelar el latifundio y redistribuir tierras a sectores campesinos y empresas agropecuarias	Garantizar seguridad jurídica bajo el principio de Función Económica Social (FES).	Acelerar el saneamiento y la titulación, reafirmando la redistribución equitativa con énfasis en pueblos indígenas y comunidades.
Beneficiarios prioritarios	Élites criollas y mestizas; enfoque excluyente en poderes locales.	Campesinos y productores, con énfasis en producción agrícola y ganadera; asentamientos en tierras bajas.	Acuerdo tácito entre diversos tipos de propietarios, mediante procedimientos técnicos de titulación.	Titulación colectiva y de pequeña propiedad. Comunidades indígenas, originarias y campesinas sin tierra o insuficientemente dotadas.
Estructura de propiedad	Consolidación del latifundio en manos de élites dominantes.	Eliminación del latifundio; amplia titulación de pequeña propiedad, comunidades y nuevas élites de tierras en el oriente.	Regulación del tamaño de propiedades según productividad. Reconocimiento de los territorios indígenas.	Equilibrio entre propiedad pequeña, mediana, empresarial, comunitaria y Territorios Indígena Originario Campesinos (TIOC).
Pueblos indígenas	Despojo sistemático de tierras comunales en favor de la hacienda.	Reconocimiento parcial y limitado de derechos territoriales.	Inclusión técnica en procesos de saneamiento territorial.	Prioridad inequívoca en la consolidación de TIOC y propiedades comunales.
Propiedad de la tierra	Vínculo hacendal heredado de estructuras coloniales.	Redistribución masiva para pequeños productores y campesinos.	Protección de la propiedad en cumplimiento de la FES.	Protección ampliada, incluyendo equidad de género y derechos colectivos.
Función Económica	Explotación extractiva y producción agrícola para mercado local; relación con minería y goma.	Fomento a la productividad agrícola orientada al mercado interno y a la exportación.	Uso productivo y sostenible dentro de marcos legales. Se incluyen relaciones laborales en la finca.	Uso productivo y sostenible dentro de marcos legales. Definición clara del latifundio improductivo y de la explotación ilegal de mano de obra.
Equidad de género	Exclusión de las mujeres en la titularidad de tierras.	Ausencia de consideraciones específicas.	Carencia de regulaciones de género.	Inclusión prioritaria de las mujeres mediante títulos conjuntos y participación en los procesos de saneamiento.
Institucionalidad agraria	Instituciones rudimentarias y centralizadas.	Intervención estatal del Consejo Nacional de Reforma Agraria (CNRA) y del Instituto Nacional de Colonización (INC).	Creación del Instituto Nacional de Reforma Agraria (INRA) como entidad técnica especializada a nivel central del Estado.	INRA fortalecido, con mecanismos de control social en territorio.
Control social	Inexistente; centralización en élites gobernantes.	Limitado al aparato estatal centralizado.	Formalización de procesos de representación de gremios.	Adecuación a la Constitución Política del Estado y participación de organizaciones sociales y comunitarias.

Fuente: A partir de normativa agraria de Bolivia (1825, 1953, 1996, 2006).

2.2. Ley N° 1715, objetivos principales y regularización de la propiedad agraria

La Ley N° 1715 del Servicio Nacional de Reforma Agraria, conocida comúnmente como Ley INRA, fue promulgada el 18 de octubre de 1996 como respuesta estructural a los profundos problemas de corrupción que enfrentaban el Consejo Nacional de Reforma Agraria y el Instituto Nacional de Colonización, ambos intervenidos y disueltos en 1992. Su aprobación coincidió con un contexto de importantes movilizaciones de los pueblos indígenas en defensa de sus territorios frente a la permanente ocupación de sus tierras.

En 1990, la Marcha por el Territorio y la Dignidad, protagonizada por pueblos indígenas del oriente, el Chaco y la Amazonía boliviana, visibilizó la situación de exclusión de la población indígena, marginada de la construcción del Estado, subordinada al sistema de hacienda y afectada por la expansión de la explotación de tierras y derechos forestales sobre asentamientos tradicionales. Las demandas territoriales, culturales y políticas de los pueblos indígenas no andinos propiciaron el primer gran debate sobre la culminación del ciclo de 1953 y sentaron las bases para la Ley INRA, logrando el reconocimiento oficial de los primeros cuatro Territorios Comunitarios de Origen (TCO). Asimismo, la marcha abrió camino al reconocimiento de la diversidad étnica y cultural en Bolivia, impulsando reformas legales y políticas públicas orientadas a la participación indígena, la educación intercultural bilingüe y el respeto a las formas propias de organización y justicia. Este acontecimiento no solo transformó el mapa político del país, sino que también marcó el inicio de un ciclo de movilización indígena que continuaría en las décadas siguientes con nuevas demandas sobre tierra, autonomía y derechos colectivos.

En 1991 se hizo pública la denuncia de que el entonces ministro de Educación estaba

recibiendo, en calidad de dotación gratuita, cien mil hectáreas de tierras. La denuncia puso en evidencia una vasta red de tráfico de tierras fiscales que favorecía con grandes extensiones a políticos y a la nueva élite terrateniente. Ante la presión de la opinión pública, el gobierno debió retroceder en esa dotación y ordenar la intervención de todas las instituciones agrarias, paralizando temporalmente los trámites de dotación y titulación mientras se definían medidas correctivas. Para ello se nombró una comisión interventora que trabajó durante cuatro años, hasta concluir que era necesaria una reforma legal profunda en la administración de tierras.

El contexto estaba marcado por una alarmante concentración de la tierra, la falta de registros actualizados, una alta conflictividad territorial y la necesidad de reconocer y regular derechos de propiedad, especialmente de campesinos e indígenas. A diferencia de la Reforma Agraria de 1953, protagonizada por organizaciones campesinas y pueblos originarios de tierras altas, la Ley de 1996 fue producto de la movilización de los pueblos indígenas de tierras bajas y de los arreglos logrados en el ámbito estatal con sectores empresariales ganaderos y agrícolas, en particular de Santa Cruz y Beni.

El debate sobre la Ley N° 1715 se convirtió en el pilar de una nueva etapa de reforma agraria, incorporando elementos técnicos, filosóficos y políticos que equilibraban las fuerzas sociales y políticas de los años noventa. Se mantuvo el carácter productivista agropecuario de la tierra, al mismo tiempo que se incorporó la noción de territorio indígena. Por un lado, se aseguraba la seguridad jurídica de la tierra y, por otro, se garantizaban los bienes materiales y culturales de los pueblos indígenas.

El punto de partida era que la historia de la distribución de tierras en Bolivia estaba marcada por profundas desigualdades estructurales. Tras la Reforma Agraria de 1953 se entregaron

tierras a campesinos, pero el proceso no modificó sustancialmente la estructura de la tenencia en el oriente, donde persistían las lógicas del latifundio. Paralelamente, el sector agroindustrial presionaba por nuevas tierras y se expandía la explotación forestal bajo criterios internacionales de asignación de derechos de largo plazo, lo que se sobreponía a tierras indígenas.

La estructura institucional con presencia nacional combinaba un sistema burocrático y fragmentado. Los funcionarios del CNR y del INC, coligados con los jueces agrarios –aunque dependientes del poder judicial–, actuaban a criterio propio. Las decisiones técnicas, legales y políticas estaban marcadas por la subjetividad y la influencia de poderes locales y nacionales. Esta situación favoreció prácticas clientelares y de corrupción que generaron nuevos conflictos entre distintos sectores: no solo entre campesinos e indígenas que mantenían formas de producción como la ganadería de trashumancia y la rotación de cultivos, sino también entre productores agroindustriales y concesionarios de derechos forestales.

La década de 1990 estuvo marcada por reformas estructurales promovidas por organismos multilaterales: capitalización de empresas públicas, reforma educativa, descentralización municipal y liberalización del mercado. En este contexto, la tierra se concebía como parte del paquete modernizador de las relaciones sociales y económicas, bajo una lógica de seguridad jurídica, fomento y atracción de inversiones para el desarrollo económico.

Entre 1989 y 1994 circularon distintas propuestas de ley. El Proyecto de Ley del Instituto Nacional de Catastro Rural (INCR), elaborado por técnicos del ex MACA y legisladores del MNR, enfatizaba el catastro rural. El Proyecto de Ley de Tierras y Desarrollo Agropecuario, inspirado en recomendaciones del Banco Mundial y el BID, proponía liberalizar

el mercado de tierras y permitir la hipoteca de pequeñas propiedades. El Proyecto de Ley de Regularización de Derechos de Propiedad Agraria, en el marco del D.S. 22875 (1991) y de un borrador preliminar de la Ley 1715, planteaba un mecanismo rápido de reconocimiento de propiedades con menos controles sobre la Función Económica Social (FES). Por su parte, la Propuesta de Ley de Tierras Comunitarias de Origen (TCO), impulsada por la CIDOB y apoyada por ONGs internacionales, buscaba un reconocimiento jurídico específico de las TCO. La CSUTCB, liderada por Felipe Quispe, presentó la Ley INDIO, que proponía una visión amplia de territorio y autogobierno. Finalmente, sectores empresariales propusieron reformas parciales al Código Civil y a la Ley de Expropiación para facilitar la compra-venta de tierras y la expropiación con fines de inversión.

Muchos de estos planteamientos fueron incorporados en la Ley INRA; otros, en cambio, fueron desechados por su carácter mercantilista y por el rechazo de las poblaciones indígenas y campesinas. El centro de la discusión fue la definición de los criterios de Función Económica y Social (FES) y de Función Social (FS). Para la propiedad empresarial y la mediana propiedad, el saneamiento y la titulación significaban regularizar la propiedad de acuerdo con la ocupación productiva de la tierra, en función de criterios técnicos de inversión por superficie y de plazos de corte del proceso. En el caso de los pueblos indígenas, los criterios estaban vinculados con la identidad y con los Estudios de Identificación de Necesidades Espaciales (EINE).

La Ley estableció un procedimiento de saneamiento con etapas claras: planificación, diagnóstico preliminar, verificación de campo, conciliación, resolución y titulación. Sin embargo, su implementación resultó compleja. Una de las principales dificultades fue el retraso en su aplicación y la falta de voluntad de los sectores empresariales, que –a pesar de dirigir

las principales instituciones del Estado hasta 2005– no titularon las tierras de sus afiliados ni atendieron los conflictos emergentes sobre la ocupación de tierras fiscales.

2.3. Ley N° 3545, objetivos principales y reconducción comunitaria de la reforma agraria

La Ley N° 3545 de Reconducción Comunitaria de la Reforma Agraria surgió como respuesta a la movilización de comunidades campesinas e indígenas, esta vez articuladas entre organizaciones de tierras bajas y de tierras altas, con criterios más maduros sobre el estado del proceso de saneamiento de tierras y la necesidad de hacerlo más ágil. A pesar de los avances en la titulación de TCO y en algunas regiones, persistía la lentitud en los trámites, la resistencia de las élites agrarias y la presencia de indicios de corrupción, especialmente por la falta de control social sobre funcionarios y empresas privadas habilitadas para los trabajos de campo, que inflaban datos a fin de beneficiar a grandes propiedades con un ficticio cumplimiento de la FES.

La Ley N° 3545 fue promulgada el 28 de noviembre de 2006 por el presidente Evo Morales Ayma, como una reforma estructural de la Ley INRA N° 1715. Representó un punto de inflexión en la política agraria boliviana, en tanto profundizó el carácter redistributivo, comunitario y de igualdad de derechos para mujeres y hombres en el acceso y gestión de la tierra.

Asimismo, estableció nuevos términos en el proceso administrativo y de campo, regulando plazos y procedimientos para dar mayor celeridad al principio de perentoriedad en la verificación de la posesión y el cumplimiento de la FES en el caso de la mediana propiedad y la empresarial.

El proceso de redacción de la Ley N° 3545 incluyó consultas con organizaciones sociales como la CIDOB, el CONAMAQ, la CSUTCB, la CSCIB y la CNMCIQB-BS, que plantearon la necesidad de que el Estado asumiera un rol más activo frente a los conflictos agrarios.

Desde el punto de vista técnico, la Ley 3545 modificó y complementó numerosos artículos de la Ley 1715. Entre los cambios más relevantes destacan: la reducción de plazos administrativos para el saneamiento, el fortalecimiento y desconcentración del INRA, la incorporación de sanciones más severas para el incumplimiento de la FES y la apertura de procesos de reversión y expropiación de tierras ociosas.

Uno de los principios rectores de la Ley fue la “reconducción comunitaria”, entendida como la devolución del proceso de reforma agraria a su sujeto original: el pueblo campesino e indígena. Esto implicaba revisar procesos viciados, revertir tierras mal adjudicadas y garantizar que la tierra cumpliera un rol social, ecológico y económico en armonía con las formas de vida comunitaria.

La Ley también reafirmó la relevancia del cumplimiento de la FES, impulsando la participación de organizaciones sociales en la verificación técnica de campo. Este aspecto, sin embargo, generó una fuerte oposición de los sectores agroindustriales del oriente boliviano, que argumentaban que la norma ponía en riesgo la seguridad jurídica de sus inversiones.

En 2009, tras la consulta popular que definió un límite máximo de 5.000 hectáreas a la propiedad agropecuaria, se detuvieron las titulaciones a grandes propiedades. Esto abrió una disputa legal en los tribunales agrarios sobre la aplicación de la norma, generando un nuevo frente de debate y conflicto en torno a la titulación de tierras.

No obstante los grandes avances en la titulación, el proceso recibió críticas desde distintos

sectores, que vieron afectados sus intereses personales o colectivos. Estas críticas también se explican por la insuficiente actuación de algunos demandantes en su momento o por el interés de prolongar la conclusión del proceso con la expectativa de reponer algún derecho que consideran vulnerado.

2.4. Cierre del proceso de saneamiento y énfasis en la administración de tierras

Después de casi 30 años de la Ley de 1996 y de haber iniciado el proceso de saneamiento y titulación de tierras, técnicamente el proceso masivo ha llegado a su etapa final. Lo que inicialmente se concibió como un procedimiento transitorio de diez años se fue ampliando y ajustando a las nuevas condiciones legales, sociales y económicas del país.

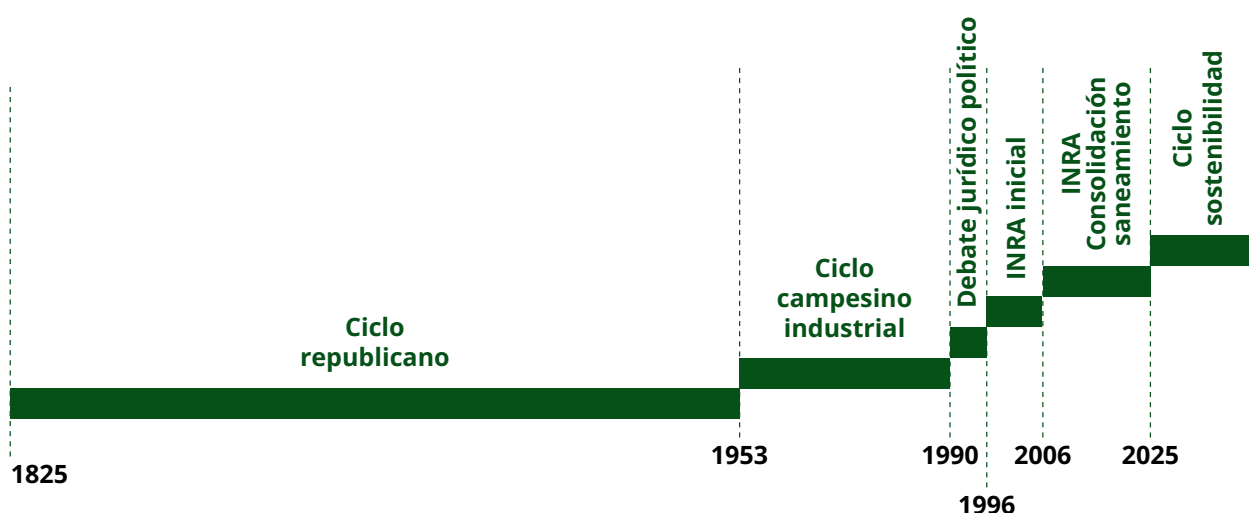
En la Ilustración N° 2 se muestran las diferentes temporalidades establecidas por la normativa respecto a la vigencia del proceso de saneamiento y titulación de tierras, concebido como un procedimiento administrativo de

regularización de la propiedad agraria. Sin embargo, como se viene advirtiendo, el proceso boliviano supera, en gran medida, la concepción estrictamente burocrática de los procesos estatales. Las labores y los mandatos del INRA trascendieron lo meramente formal, orientándose hacia la administración continua de las transformaciones y ajustes de la propiedad agraria. La institución adquirió nuevas competencias y estructuras, en concordancia con la Constitución Política del Estado y con las interacciones institucionales derivadas de la nueva organización estatal configurada en el país.

En ese marco, con el 96% de la superficie del país ya saneada y titulada, queda una fracción residual con distintos grados y características de conflictividad, la cual el INRA gestiona y atiende según las particularidades de cada caso.

Asimismo, el INRA ha asumido nuevas tareas que viene fortaleciendo y desempeñando de manera habitual. Entre las más importantes –como se verá en el conjunto de este documento– están: la actualización permanente

Ilustración 2. Plazos legales del proceso de saneamiento en Bolivia



Fuente: Elaboración propia, 2025.

del catastro de tierras, la respuesta legal a la creciente judicialización del proceso agrario, la adecuación de los criterios ambientales y sociales de la FES y la verificación de su cumplimiento, el ordenamiento de los procesos de distribución de tierras y el resguardo legal de las tierras fiscales no disponibles.

Tres décadas después, corresponde administrar un período de transición: de una institución

especializada en saneamiento y titulación de tierras a una entidad que gestiona los cambios en la propiedad, resguarda los bienes del Estado y ejerce la única función para verificar y corregir desviaciones en los criterios de desarrollo sostenible y social sobre la tierra rural, establecidos en la Constitución Política del Estado como respuesta al largo caminar de dos siglos de la población rural del país.

Documentación de referencia – Capítulo 2

- Albó, X. (1983). *¿Bodas de plata? o réquiem para una Reforma Agraria*. CIPCA.
- Albó, X. (2010). Lo indígena originario campesino en la nueva constitución. En *Miradas. Nuevo Texto Constitucional* (págs. 713-724). Idea Internacional / Vicepresidencia del Estado Plurinacional de Bolivia / UMSA.
- Almaraz Ossio, A. (2009). *Pervivencia comunitaria bajo continuidad colonial del Estado. Los territorios indígenas en las política públicas y la legislación de Bolivia*. CEJIS / IWGIA / DIAKONÍA.
- Almaraz Ossio, A. (2023). La propiedad comunitaria de la tierra como singularidad histórica del nuevo ciclo agrario en Bolivia. En O. Bazoberry, R. Bautista, & L. España, *Acceso a la tierra y territorio. Una oportunidad para reducir desigualdades en Bolivia* (págs. 167-174). IPDRS / Oxfam / Pan para el Mundo.
- Bazoberry, O. (2010). Bolivia, desarrollo rural constitucionalizado. En *Miradas. Nuevo Texto Constitucional* (págs. 645-653). IDEA Internacional / Vicepresidencia del Estado Plurinacional de Bolivia / UMSA. https://www.sudamericarural.org/images/en_papel/archivos/miradas_bazoberry.pdf
- Benavides Castro, E., & Mazurek, H. (2006). *Territorio y Constituyente. Diálogos y reflexiones. Resultados del seminario taller, 19 y 20 de septiembre de 2005*. CIAT-SEUR / Colegio de Arquitectos de La Paz. https://horizon.documentation.ird.fr/exl-doc/pleins_textes/2022-09/010038696.pdf
- Fernández Fuentes, J. (2025). Tierra para vivir bien: La reconducción de la reforma agraria en Bolivia. *Revista DeCursos*, 22(49-50), 81-119.
- Guzmán, I. (2008). *Saneamiento de tierras en seis regiones de Bolivia, 1996-2007*. CIPCA - Cuadernos de Investigación N° 69.
- Hernáiz, I., & Pacheco, D. (2001). *La Ley INRA en el espejo de la historia. Dos siglos de reformas agrarias en Bolivia*. Fundación TIERRA.
- INRA. (2010). *Breve historia del reparto de tierras en Bolivia. De la titulación colonial a la Reforma Agraria y la Ley INRA; certezas y proyecciones de la Ley de Reducción Comunitaria en Bolivia*. Instituto Nacional de Reforma Agraria. <https://www.inra.gob.bo/wp-content/uploads/2023/10/BreveHistoria2010.pdf>
- Núñez Aramayo, E. (2023). Situación actual del proceso de saneamiento y de titulación de tierra-territorio en Bolivia, y perspectivas de la institucionalidad agraria. En O. Bazoberry, R. Bautista, & L. España, *Acceso a la tierra y territorio. Una oportunidad para reducir desigualdades en Bolivia* (págs. 205-210). IPDRS / Oxfam / Pan para el Mundo.
- Sauma Zankys, M. (2023). Derechos territoriales y sistemas jurídicos de los pueblos indígenas en Bolivia. En O. Bazoberry, R. Bautista, & L. España, *Acceso a la tierra y territorio. Una oportunidad para reducir desigualdades en Bolivia* (págs. 191-202). IPDRS / Oxfam / Pan para el Mundo.

Urioste, M. (1984). *El Estado Anticampesino*. CINCO / ILDIS.

Urioste, M. (1995). *Desarrollo Rural Urgente*. Fundación TIERRA.

Urioste, M., Barragán, R., & Colque, G. (2007). *Los nietos de la reforma agraria. Tierra y comunidad en el altiplano de Bolivia*. Fundación TIERRA.

Normativa nacional

Constitución Política del Estado. (2 de febrero de 1967). www.gacetaoficialdebolivia.gob.bo

Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia. (7 de febrero de 2009). www.gacetaoficialdebolivia.gob.bo

Decreto Ley 3464. (2 de agosto de 1953). *Ley de Reforma Agraria*. www.gacetaoficialdebolivia.gob.bo

Decreto Supremo N° 3467. (24 de enero de 2018). *Modifica los Artículos 76, 104, 108, 266, 267, 327, 344, 361, 364 y 408 del Decreto Supremo N° 29215 que reglamenta la Ley N° 1715 y la Ley N° 3545*. www.gacetaoficialdebolivia.gob.bo

Decreto Supremo N° 29215. (2 de agosto de 2007). *Reglamento de la Ley N° 1715 del Servicio Nacional de Reforma Agraria, modificada por la Ley N° 3545 de Reconducción Comunitaria de la Reforma Agraria*. www.gacetaoficialdebolivia.gob.bo

Ley N° 1715. (18 de octubre de 1996). *Ley de Servicio Nacional de Reforma Agraria*. www.gacetaoficialdebolivia.gob.bo

Ley N° 3545. (28 de noviembre de 2006). *Ley de Reconducción Comunitaria de la Reforma Agraria*. www.gacetaoficialdebolivia.gob.bo

Ley N° 429. (31 de octubre de 2013). *Amplía el plazo para la ejecución del proceso de saneamiento de la propiedad agraria en cuatro (4) años*. www.gacetaoficialdebolivia.gob.bo

Ley N° 740. (30 de septiembre de 2015). *Ley de ampliación del plazo de verificación de la Función Económica Social*. www.gacetaoficialdebolivia.gob.bo

Capítulo 3

MARCO JURÍDICO

La transformación del régimen agrario en Bolivia no puede entenderse únicamente como un proceso técnico-administrativo, sino como el resultado de una intensa y prolongada pulsión social y política. El devenir de la legislación agraria ha estado marcado por la acción persistente de los movimientos sociales campesinos e indígenas, cuyas demandas históricas de acceso, control y distribución de la tierra han forzado la revisión y reorientación de las políticas estatales.

Si bien la Ley N° 1715, promulgada en 1996, sentó las bases de un nuevo ciclo de reformas, sus primeros años de implementación estuvieron fuertemente influidos por intereses gremiales y empresariales de Santa Cruz, que limitaron en buena medida el alcance transformador y nacional de la norma.

No obstante, a partir de 2006, el ascenso de nuevos actores políticos y sociales al gobierno nacional abrió un periodo inédito de disputas y resignificaciones en torno al sentido de la reforma agraria. Fue la fuerza organizada de las comunidades indígenas, campesinas y originarias la que, en alianza con sectores urbanos populares, impulsó la modificación del marco normativo y la reconducción comunitaria del proceso de saneamiento y titulación. Se introdujeron ajustes sustanciales con la Ley N° 3545 de Reconducción Comunitaria de la Reforma Agraria, cuya cristalización más nítida se produjo en la Constitución Política del Estado de 2009, que consagró principios de equidad, pluralismo jurídico y control social sobre la tierra y el territorio.

Entre 1996 y 2025, se estima que al menos 15 leyes nacionales impactaron directamente en el accionar del INRA, además de aproximadamente

150 decretos supremos y más de 500 resoluciones administrativas de distintos niveles ejecutivos, sin contabilizar las resoluciones del Tribunal Agroambiental y otras entidades jurídicas que generan jurisprudencia y forman parte del entramado legal en la materia.

En este capítulo se ofrece una mirada panorámica del marco jurídico y competencial del INRA, destacando las principales atribuciones de la institución y el carácter progresivo en materia de derechos y obligaciones sobre la propiedad agraria en Bolivia. Se propone una lectura sintética que permita comprender la complejidad de esta materia, superando interpretaciones simplificadoras y frecuentemente estancadas en el tiempo en relación con los conceptos y procedimientos de aplicación de la legislación en el país.

3.1. Complejo jurídico de la legislación agraria en Bolivia

La legislación agraria en Bolivia, como derecho objetivo, forma parte del sistema jurídico plural del Estado boliviano. En el marco de la distribución competencial entre los diferentes niveles de gobierno, que hacen del país un Estado autonómico, la materia agraria se encuentra bajo jurisdicción exclusiva del nivel central.

Así, la “política general sobre tierras y territorio, y su titulación” es una competencia privativa del nivel central del Estado (CPE, 2009, art. 298.I.17), a la que se suma el “control de la administración agraria y catastro rural” (CPE, 2009, art. 298.II.22). La o el presidente del Estado es la autoridad máxima del Servicio Boliviano de Reforma Agraria y responsable de

otorgar títulos ejecutoriales en la distribución y redistribución de tierras (CPE, 2009, art. 172.27). El Servicio Boliviano de Reforma Agraria es la entidad responsable de planificar, ejecutar y consolidar el proceso de reforma agraria, con jurisdicción en todo el territorio nacional (CPE, 2009, art. 404). Asimismo, la o el ministro del área formula y dirige las políticas de tierras y territorio (CPE, 2009, art. 175.I.1 y 2).

La legislación agraria vigente recoge los principios históricos y filosóficos que han guiado las demandas de la población boliviana, especialmente de los sectores campesinos e indígenas. Estos lineamientos fueron refrendados por voluntad popular mediante el referéndum constitucional de 2009, dando lugar a la actual Constitución Política del Estado, que establece un nuevo paradigma jurídico y político.

La normativa agraria se encuentra contenida en normas especializadas como:

- Ley N° 1715, del Servicio Nacional de Reforma Agraria, promulgada el 18 de octubre de 1996, que establece el marco legal para el saneamiento y la titulación de tierras. Fue modificada por la Ley N° 3545, de Reconducción Comunitaria de la Reforma Agraria, de 28 de noviembre de 2006, que introduce cambios sustantivos con la participación social y el enfoque de la función económica social (FES) como ejes centrales.
- Leyes complementarias que ampliaron los plazos para la ejecución del proceso de saneamiento: la Ley N° 3501, de 19 de octubre de 2006, que otorgó una ampliación de siete años, y la Ley N° 429, de 31 de octubre de 2013, que dispuso una nueva ampliación de cuatro años.
- Decreto Supremo N° 29215, de 2 de agosto de 2007, reglamento de la Ley N° 1715 modificada por la Ley N° 3545, que

establece el carácter social del derecho agrario y regula el procedimiento técnico-jurídico del saneamiento. Este reglamento fue modificado por el Decreto Supremo N° 3467, de 24 de enero de 2018 (arts. 76, 104, 108, 266, 267, 327, 344, 361, 364 y 408), y por el Decreto Supremo N° 4494, de 21 de abril de 2021, con el objetivo de optimizar los procedimientos agrarios.

- Decreto N° 3464 de Reforma Agraria, de 2 de agosto de 1953, elevado a rango de ley el 29 de octubre de 1956, vigente en sus artículos 1-5, 12-17, 21, 23-76, 97-113, 117-128, 132-155, 161 y 169-177.

Normativa agraria complementaria, por fecha de emisión:

- Ley N° 866, de transferencia de derecho propietario rural sobre tierras fiscales a favor de entidades públicas para el desarrollo de fines y funciones esenciales del Estado, de 12 de diciembre de 2016.
- Decreto Supremo N° 2960, procedimiento para la homologación de áreas urbanas, de 23 de octubre de 2016.
- Ley N° 740, de ampliación de plazo de verificación de la FES, de 29 de septiembre de 2015.
- Ley N° 477, contra el avasallamiento y tráfico de tierras, de 30 de diciembre de 2013.
- Decreto Supremo N° 26559, que reconoce el denominado “saneamiento interno” como instrumento de conciliación y resolución de conflictos aplicable al interior de colonias y comunidades campesinas, indígenas y originarias, de 26 de marzo de 2002.
- Decreto Supremo N° 0388 de 23 de diciembre de 2009, sobre relaciones servidumbres y otros.
- Decreto Supremo N° 0243, que reglamenta el saneamiento de la propiedad agraria en

predios de las Fuerzas Armadas, de 7 de agosto de 2009.

- Decreto Supremo N° 071, que crea las Autoridades de Fiscalización y Control Social en los sectores de Transporte y Telecomunicaciones; Agua Potable y Saneamiento Básico; Electricidad; Bosques y Tierra; Pensiones; y Empresas, de 9 de abril de 2009.
- Decreto Supremo N° 29802, que define en el ámbito agrario lo que se entiende por sistemas servidumbres, trabajo forzoso, peonazgo por deudas y/o esclavitud de familias, personas cautivas o formas análogas, de 19 de noviembre de 2008.
- Decreto Supremo N° 29251, procedimiento para el registro de marcas, carimbos y señales, de 29 de agosto de 2007.
- Decreto Supremo N° 0257, que crea el Fondo de Asentamientos Humanos, de 19 de agosto de 2006.
- Ley N° 80, de marcas y señales de ganado, de 5 de enero de 1961.

A este recuento sucinto se debe añadir un conjunto amplio de normas técnicas de trabajo del Instituto Nacional de Reforma Agraria (INRA). Estas disposiciones internas han sido adecuadas progresivamente a la normativa descrita.

Asimismo, existen normas conexas en la legislación general y especializada que influyen en materia agraria. En particular, las disposiciones de la Autoridad de Fiscalización y Control Social de Bosques y Tierra (ABT) resultan determinantes para el proceso de saneamiento y el cumplimiento de la FES.

Adicionalmente, desde noviembre de 2011, con el funcionamiento del Tribunal Agroambiental, y mediante procesos jurídicos radicados en otras instancias como el Tribunal Constitucional Plurinacional, se ha generado un amplio cuerpo de jurisprudencia en materia agraria.

3.2. Función económico-social y función social

El núcleo filosófico-político de las reformas agrarias en Bolivia, en concordancia con otras regiones del mundo y con la consolidación de los Estados Nación contemporáneos, establece que la propiedad sobre la tierra y los recursos naturales es contraria a la visión absolutista del dominio de un bien, porque su administración afecta de manera positiva o negativa al conjunto de la sociedad de un territorio y de una nación. Por lo tanto, se reconoce el derecho individual y colectivo sobre la tierra bajo distintas figuras jurídicas, en tanto el posesionario cumpla con tradiciones y normativas conocidas, derechos y deberes, cuya responsabilidad en dictaminarlas y supervisarlas recae en los órganos de gobierno, en el caso de Bolivia, en el nivel central del Estado.

En Bolivia, la función social que debe cumplir la propiedad fue establecida por primera vez de manera explícita en la Constitución de 1938, que prescribía: “La propiedad es inviolable, siempre que llene una función social” (CPE, 1938, art. 17).

El preámbulo del Decreto Ley de Reforma Agraria de 1953 (art. 2), elevado a rango de ley en 1956, establece que “El Estado reconoce y garantiza la propiedad agraria privada cuando ésta cumple una función útil para la colectividad nacional” (Decreto Ley 3464, 1953, art. 2). El aspecto central de la utilidad colectiva es el trabajo como función para reconocer la protección y el acceso a la propiedad agraria. Progresivamente, la Constitución de 1961 constitucionalizó estos principios estableciendo que “Se instituye el trabajo como fuente básica de derecho en los modos de adquirir y conservar la propiedad agraria y se declara el derecho a la dotación de tierras en favor de todos los campesinos” (CPE, 1961, art. 164; CPE, 1967, art. 166). Este principio fue recogido por la Constitución surgida de la Asamblea Constituyente de 2009, al prescribir

que “El trabajo es la fuente fundamental para la adquisición y conservación de la propiedad agraria. Las propiedades deberán cumplir con la función social o con la función económico-social para salvaguardar su derecho, de acuerdo con la naturaleza de la propiedad” (CPE, 2009, art. 397.I).

Por naturaleza de la propiedad, ya desde 1953 se introdujeron criterios muy precisos para la clasificación de las propiedades según su tamaño, la titularidad de personas naturales y jurídicas, la región, el tipo de suelos y los recursos con los que contaban. Las principales clasificaciones se mantuvieron en la legislación posterior, incluida la Constitución Política de 2009, exceptuando la superficie máxima de 5.000 hectáreas por propiedad privada, aprobada mediante referéndum.

El art. 397 de la CPE (2009) declara:

- I. El trabajo es la fuente fundamental para la adquisición y conservación de la propiedad agraria. Las propiedades deberán cumplir con la función social o con la función económico-social para salvaguardar su derecho, de acuerdo con la naturaleza de la propiedad.
- II. La función social se entenderá como el aprovechamiento sustentable de la tierra por parte de pueblos y comunidades indígena originario campesinos, así como el que se realiza en pequeñas propiedades, y constituye la fuente de subsistencia, bienestar y desarrollo sociocultural de sus titulares. En el cumplimiento de la función social se reconocen las normas propias de las comunidades.
- III. La función económico-social debe entenderse como el empleo sustentable de la tierra en el desarrollo de actividades productivas, conforme a su capacidad de uso mayor, en beneficio de la sociedad, del interés colectivo y de su propietario.

La propiedad empresarial está sujeta a revisión de acuerdo con la ley para verificar el cumplimiento de la función económico-social.

El incumplimiento de la función económico-social es causal de reversión de la propiedad agraria mediana y empresarial (CPE, 2009, art. 401.I), mientras que el incumplimiento en la pequeña propiedad es causal de expropiación (Ley N° 1715, 1996, modificada por la Ley N° 3545, 2006, art. 58.IV; Decreto Supremo N° 29215, 2007, art. 240).

Desde 1953 se establece como contrario a la función social y a la función económico-social el latifundio, entendido no solamente como la extensión de la tierra, sino también considerando criterios como la situación laboral de las personas en las propiedades, las actividades agropecuarias de acuerdo con la clasificación de uso mayor de los suelos y, finalmente, la conservación de los recursos que en ellas se encuentran.

De acuerdo con la relación entre la FES y la FS y los tipos de propiedad reconocidos en la Constitución Política del Estado y en las leyes vigentes en el Estado Plurinacional de Bolivia, se identifican cinco grandes grupos. La propiedad individual se subdivide en pequeña propiedad, mediana propiedad y propiedad empresarial; la propiedad colectiva se subdivide en comunidad campesina indígena originaria y Territorio Indígena Originario Campesino (TIOC).

La propiedad agraria individual se clasifica en pequeña, mediana y empresarial, en función de la superficie, la producción y los criterios de desarrollo. Sus extensiones máximas y mínimas, características y formas de conversión son reguladas por la ley. En términos jurídicos, los derechos sucesorios se ejercen de manera individual, es decir, cada heredero o titular ejerce su derecho de forma personal y diferenciada. Sin embargo, en la

práctica, estas propiedades suelen pertenecer a un grupo familiar, ya que una misma unidad productiva puede ser administrada y sostenida por una familia, aunque cada miembro tenga o no titularidad directa. Incluso en el caso de las propiedades denominadas empresariales, se mantiene este principio: la titularidad puede estar en manos de una sola persona natural, de varios miembros de una familia o de una persona jurídica (como una sociedad o empresa), sin que ello altere la lógica individual de los derechos de propiedad y sucesión.

La propiedad colectiva se clasifica en comunitaria y en territorios indígenas originarios campesinos. En el caso de los TIOC, normalmente se componen de varias comunidades. La titulación se otorga a título de persona jurídica, que puede corresponder a comunidades indígenas, campesinas o interculturales. La propiedad colectiva se declara indivisible, imprescriptible, inembargable, inalienable e irreversible, y no está sujeta al pago de impuestos a la propiedad agraria. Las comunidades podrán ser tituladas reconociendo la complementariedad entre derechos colectivos e individuales, respetando la unidad territorial con identidad.

3.3. Procesos administrativos regulares

La aplicación del derecho agrario, conforme a la normativa vigente, se lleva a cabo mediante actos administrativos, cuyo procedimiento varía según el instituto jurídico de que se trate.

Actualmente, los actos administrativos vinculados a la administración de tierras se orientan a la regularización del derecho de propiedad agraria, superando las deficiencias del proceso anterior, como la desactualización de registros, el solapamiento de derechos propietarios, la acumulación de tierras por favor político, el empatronamiento forzado de poblaciones íntegras –a las que se arrebató

posesión y derechos de circulación en los territorios–, entre otros.

El **saneamiento** es un proceso administrativo en el que el Estado verifica, tanto documentalmente como en campo, los derechos de todas las propiedades existentes, independientemente de que cuenten con título previo, trámite en curso o solo posesión con fecha anterior al 18 de octubre de 1996 (Decreto Supremo N° 29215, arts. 264-265). Una vez consolidados estos derechos, se aplican procedimientos adicionales para atender demandas de pueblos indígenas y comunidades, así como para la identificación y consolidación de tierras fiscales a favor del Estado.

Para ello se implementó un procedimiento transitorio denominado saneamiento de la propiedad agraria, concebido como mecanismo para regularizar la tenencia, gestionar y controlar el uso del suelo y redistribuir tierras de manera ordenada. Junto con el saneamiento también se desarrollaron procedimientos administrativos regulares, como la reversión y la expropiación de tierras agrarias en los casos definidos por ley.

Sin embargo, concluido el saneamiento de tierras como procedimiento transitorio, la Constitución Política del Estado y las leyes otorgan al INRA, como institución especializada en la administración de la propiedad agropecuaria, competencias específicas que sustituyen progresivamente el proceso de saneamiento por la administración de tierras, bajo los principios de la función económico-social y la función social. Estas competencias se actualizan permanentemente de acuerdo con las dinámicas sociales, el progreso tecnológico, las variaciones climáticas y otros factores que inciden en la gestión de la propiedad agropecuaria y comunitaria en el país.

3.3.1. Saneamiento de la propiedad agraria

El saneamiento de la propiedad agraria es un “procedimiento técnico-jurídico transitorio destinado a regularizar y perfeccionar el derecho de propiedad agraria” (Ley N° 1715, 1996, art. 64). Se aplicó en Bolivia a todos los procesos realizados por el Consejo Nacional de Reforma Agraria y el Instituto Nacional de Colonización –entidades encargadas de la distribución de tierras hasta 1992–, así como a las ocupaciones de hecho, mecanismo de acceso a la tierra reconocido por la Ley de Reforma Agraria.

En todo el territorio nacional, los procedimientos respondieron a un complejo análisis de la situación legal y de la ocupación justificada, que concluyó con la emisión de nuevos títulos de propiedad, debidamente registrados en planimetría y sistemas oficiales del Estado.

El proceso administrativo de saneamiento de la propiedad agraria es una facultad del INRA Nacional, con las siguientes finalidades principales:

1. Titulación de tierras que cumplan la función económico-social o la función social, al menos dos años antes de su publicación, aunque no cuenten con trámites agrarios previos, siempre y cuando no afecten derechos adquiridos por terceros, mediante adjudicación simple o dotación, según corresponda.
2. Catastro legal de la propiedad agraria.
3. Conciliación de conflictos relacionados con la posesión y propiedad agrarias.
4. Titulación de procesos agrarios en trámite.
5. Anulación de títulos afectados por vicios de nulidad absoluta.
6. Convalidación de títulos con vicios de nulidad relativa, siempre y cuando la tierra cumpla la función económico-social.

7. Certificación de saneamiento de la propiedad agraria, cuando corresponda (Ley N° 1715, 1996, art. 66).
8. Reversión de predios que contando con título exento de vicios de nulidad no cumplan total o parcialmente la función económico-social (Ley N° 3545, 2006, art. 38).

Con este fin, la Ley N° 1715 establece tres grandes modalidades de saneamiento de la propiedad agraria, que dependen del área definida, del tipo de propietarios, de los conflictos existentes, de las solicitudes de los actores, de la información con que cuenta el INRA y de las demandas de TCO:

Saneamiento Simple, denominado comúnmente SAN-SIM, es la modalidad de saneamiento más frecuente. Puede realizarse en cualquier lugar no definido como polígono catastral o de TCO, ya sea a pedido de parte o de oficio por el INRA. El saneamiento simple a pedido de parte procede a demanda de un propietario de pequeña, mediana o empresa agropecuaria que desea regularizar su derecho propietario. La solicitud debe acompañarse de la documentación que acredite el derecho propietario, o bien demostrar que se encuentra en trámite o en posesión anterior a 1996 (Decreto Supremo N° 29215, 2007, arts. 283-284). El saneamiento simple de oficio es definido directamente por el Estado, principalmente en áreas con alto grado de conflictividad en la tenencia de la tierra. Puede aplicarse en parques nacionales, reservas fiscales, reservas de la biodiversidad y otras áreas clasificadas por norma legal (Ley N° 1715, 1996, art. 70 In fine). Este saneamiento se activa cuando se detecta: existencia de conflicto de derechos; irregularidades técnico-jurídicas en trámites agrarios; áreas protegidas; identificación de tierras presuntamente fiscales; tenencia con excesivo fraccionamiento; indicios de incumplimiento de la función social o económico-social; o ejecución de proyectos de interés público (Decreto Supremo N° 29215, 2007, art. 280).

Saneamiento Integrado al Catastro Legal (CAT-SAN), se ejecuta de oficio en áreas catastrales definidas por el Estado (Ley N° 1715, 1996, art. 71.I), con el objetivo de formar el catastro rústico legal (Decreto Supremo N° 29215, 2007, art. 281.II). La Ley N° 1715 define al catastro legal como “el sistema público de registro de información en el que se hacen constar datos relativos a la propiedad agraria y derechos que sobre ella recaen, así como su superficie, ubicación, colindancias y límites” (1996, art. 71.II). Esta modalidad permite vincular directamente el saneamiento con las características legales y los procedimientos administrativos, generando un catastro consolidado en un territorio identificado y definido por el INRA, con el fin de cumplir las tareas establecidas por Ley.

Saneamiento en Tierras Comunitarias de Origen (SAN-TCO), se ejecuta de oficio o a pedido de parte, en las áreas demandadas como tierras comunitarias de origen, denominadas desde la Constitución de 2009 como Territorios Indígena Originario Campesinos (TIOC). Este saneamiento, orientado exclusivamente a las demandas de los pueblos indígenas, concluye con la titulación de la superficie libre de otros derechos, a favor del pueblo demandante. En caso de que no exista la superficie suficiente aceptada en el proceso, el Estado se compromete a identificar otras áreas lo más cercanas posible para su titulación, en un procedimiento denominado “compensación”.

Este procedimiento requiere la plena participación del pueblo indígena originario campesino desde la elaboración de la demanda de titulación ante el INRA, así como el cumplimiento de requisitos, entre ellos:

- Registro de Identidad del Pueblo Indígena u Originario (RIPIO), emitido y suscrito por el Viceministerio de Tierras y el Ministerio de Desarrollo Rural y Tierras;

- Remisión del certificado RIPIO a la Dirección Departamental del INRA;
- Resolución Determinativa de Área de Saneamiento de Tierras Comunitarias de Origen, emitida por el INRA Departamental;
- Aplicación de medida precautoria de inmovilización del área de saneamiento, a solicitud del pueblo demandante;
- Solicitud de Informe de Necesidades y Uso del Espacio Territorial (INUET) al Viceministerio de Tierras;
- Elaboración y aprobación del INUET por el Viceministerio de Tierras, en coordinación con representantes del pueblo indígena originario campesino demandante, con participación de equipos interdisciplinarios de profesionales;
- Remisión del INUET a la Dirección Departamental del INRA solicitante.

Las propiedades de terceros situadas dentro de las tierras comunitarias de origen que durante el saneamiento demuestren legítima propiedad son reconocidas y tituladas a su favor. En cambio, aquellas que no cumplen con criterios de legalidad o legitimidad son revertidas a dominio originario de la Nación y posteriormente consolidadas mediante dotación a la respectiva tierra comunitaria de origen. Según la Ley, si la superficie fiscal identificada no cubre las necesidades del pueblo indígena originario campesino, el INRA debe dotar tierras fiscales suficientes en superficie y calidad (Ley N° 1715, 1996, art. 72).

3.3.2. Procedimiento estándar del proceso de saneamiento

El procedimiento estándar del saneamiento de tierras ha sufrido diversos ajustes desde 1996. El esquema consolidado se aplica desde 2006, cuando el Estado, a través del INRA, asumió la responsabilidad del proceso. Se estructura

en tres grandes etapas (Decreto Supremo N.º 29215, arts. 263 y ss.):

La **etapa preparatoria** es el proceso que inicia el saneamiento e incluye actividades como el diagnóstico, la determinación del área a sanear y la planificación. Concluye con la resolución de inicio del saneamiento propiamente dicho. Entre sus principales actividades se encuentran: la evaluación previa de las características del área objeto de saneamiento; la elaboración de un mosaico referencial de predios titulados o en trámite existentes en el INRA; el mosaico de información geoespacial de áreas clasificadas, protegidas, de uso mayor de la tierra, plan de uso del suelo, mapa de valores, concesiones forestales, mineras, petroleras, servidumbres administrativas, entre otras; la distribución poligonal del área de saneamiento, si corresponde; la identificación de presuntas tierras fiscales o de predios con incumplimiento de la función económico-social; la adopción de medidas precautorias; la identificación de organizaciones sociales y sectoriales; el análisis de estrategias de comunicación; la identificación y manejo de conflictos; y la obtención de información relativa a registros públicos y otros. Todo ello se plasma en un informe técnico-legal, con planos y anexos que incluyen recomendaciones sobre la modalidad de saneamiento y, si corresponde, la aplicación del procedimiento especial (Decreto Supremo N.º 29215, art. 392). Finalmente, la planificación, programación y organización del trabajo, junto con el cronograma, concluyen con la emisión de la Resolución de inicio de procedimiento por parte de los directores departamentales del INRA (Decreto Supremo N.º 29215, arts. 393-394).

La **etapa de campo** es el proceso de relevamiento de información predio por predio. Comprende actividades como la información a personas, comunidades y autoridades que tienen titularidad o posesión; la realización de la campaña pública; la mensura; la encuesta

catastral; la verificación de la función social y la función económico-social; el registro de datos en el sistema; y la solicitud de precios de adjudicación. Con esta información se elabora un informe de conclusiones para cada predio, de acuerdo con las distintas clasificaciones reconocidas por ley, en trámite o en posesión. Dicho informe contiene la identificación de antecedentes, la consideración de la documentación aportada, la valoración y cálculo de la función social o de la función económico-social, la evaluación de datos técnicos, la homologación de conciliaciones, el precio de adjudicación concesional y el cálculo de la tasa de saneamiento, además de la consideración de medidas precautorias y la recomendación del curso a seguir. Finalmente, el proyecto de resolución se pone en conocimiento de propietarios, beneficiarios, poseedores y terceros interesados, a fin de recibir su conformidad, observaciones, reclamos por incumplimiento o denuncias, según corresponda (Decreto Supremo N.º 29215, arts. 295-325).

La **etapa de resolución y titulación** comprende dos pasos sucesivos: la firma de la Resolución Final de Saneamiento (RFS) y la firma del título ejecutorial, con lo cual concluye el trámite. La RFS es firmada por la Dirección del INRA y tiene un plazo de impugnación de 30 días, en caso de que la persona, comunidad o pueblo indígena no esté de acuerdo con el resultado. Concluido este plazo, la Dirección Nacional del INRA emite los títulos ejecutoriales, que son firmados por la Presidencia del Estado. Una vez consolidada la información en el sistema catastral, procede el registro en Derechos Reales y la transferencia de información a las municipalidades (Decreto Supremo N.º 29215, arts. 226-330).

3.3.3. Regulaciones especiales de saneamiento

Dado los escasos resultados del proceso de saneamiento entre 1996 y 2005, desde 2006

se han puesto en vigencia procedimientos especiales de saneamiento. No constituyen una modalidad nueva, sino una subcategoría del saneamiento que permite agilizar procesos, eliminando etapas innecesarias y ajustando otros procedimientos comunes según el tipo de propiedad donde se ejecutan.

Procedimiento especial de saneamiento sin más trámite, permite la identificación de tierras fiscales o con incumplimiento de la función económico-social; el saneamiento interno en comunidades; el reconocimiento de derecho propietario rural en tierras fiscales disponibles; y el otorgamiento de derechos a favor de entidades públicas.

Este procedimiento es aplicable a propiedades tituladas, en trámite y posesiones legales cuya superficie sea igual o menor a la pequeña propiedad agrícola, así como a comunidades indígenas o campesinas, siempre que no vulneren derechos legítimos de terceros ni exista conflicto. Permite al Estado reconocer la validez del saneamiento sin transitar todas las etapas habituales del proceso (Ley N° 3545, 2006, Disposición Transitoria Quinta; Decreto Supremo N° 29215, 2007, art. 347).

Identificación de tierras fiscales y/o con incumplimiento de función económico-social, se aplica para identificar tierras fiscales y/o propiedades que incumplen la función económico-social. En el caso del incumplimiento de la FES las propiedades deben contar con antecedentes en procesos titulados o en trámite y el procedimiento puede iniciarse por denuncia o de oficio, a cargo de los Directores Departamentales del INRA o por instrucción del Director Nacional. Para la verificación de tierras sin actividad productiva, se puede recurrir a imágenes satelitales u otros instrumentos complementarios para garantizar la fidelidad de la información (Decreto Supremo N° 29215, 2007, art. 349).

Saneamiento interno en comunidades, se realiza en la fase previa al saneamiento y titulación de tierras, y puede ser ejecutado por comunidades y colonias (Ley N° 3545, 2006, Disposición Final Cuarta). Este procedimiento permite la conciliación de conflictos y la delimitación de linderos, respetando usos y costumbres locales (Decreto Supremo N° 29215, 2021, art. 351.II). El INRA establece un polígono para el saneamiento, la comunidad realiza el trabajo y el INRA reconoce, certifica y homologa los resultados obtenidos en campo.

Reconocimiento de derecho propietario rural en tierras fiscales disponibles, a título gratuito, a favor de entidades públicas, se aplica a solicitud de entidades públicas que desarrollen objetivos alineados con funciones esenciales del Estado (Ley N° 866, 13 de diciembre de 2016, art. 1). El procedimiento requiere que, tras la verificación por el INRA de que no se contravienen derechos ni normativas, la entidad gestione un Decreto Supremo que califique la concordancia del proyecto con los fines del Estado. Una vez aprobado, el INRA emite una Resolución Administrativa de reconocimiento de derecho propietario, adjunta el plano georeferenciado y lo registra en el Sistema de Catastro Rural, mientras la entidad lo inscribe en Derechos Reales.

Reconocimiento de derechos de usufructo a favor de entidades públicas. Tras concluir el saneamiento de la propiedad agraria e identificar tierras fiscales, el INRA puede reconocer derechos de usufructo temporales y excepcionales a favor de entidades públicas para actividades de investigación científica, educación, salud, defensa y seguridad nacional, protección de la sociedad y conservación del orden público. Este derecho especial se otorga por tiempo determinado, mientras dure la causa que lo justifica (Ley N° 3545, 2007, Disposición Final Décima; Ley N° 866, 2016, art. 2.II).

3.4. Reversión de la propiedad predial agraria

La reversión de predios agrarios consiste en la recuperación de la tierra por el Estado, considerado legalmente administrador de un patrimonio del pueblo boliviano, con competencias para otorgar derechos bajo condiciones específicas que garanticen el cumplimiento de una función de interés colectivo (CPE, 2009, art. 349.I-II). Las condiciones de dotación y reversión del derecho propietario se encuentran sujetas a las disposiciones legales y técnicas relacionadas con el cumplimiento de la función económico-social (FES).

El cumplimiento de la FES es un instituto jurídico con fundamento constitucional y efecto redistributivo, consolidado en la legislación boliviana desde la Constitución de 1938 y la Reforma Agraria de 1953, reafirmado en reformas posteriores y expresamente reflejado en la Constitución Política del Estado de 2009 (CPE, 2009, art. 397).

El proceso de reversión tiene como finalidad devolver al dominio originario del Estado las propiedades medianas y empresariales que incumplen total o parcialmente la FES, al considerarse perjudiciales para el interés colectivo, sin indemnización (CPE, 2009, art. 401.I; Ley N° 1715, 1996, modificada por Ley N° 3545, 2006, art. 51). Este procedimiento es ejecutado por el INRA mediante un proceso administrativo de control y verificación del cumplimiento de la FES (CPE, 2009, arts. 358 y 401.I; Ley N° 1715, 1996 modificada por Ley N° 3545, 2006, arts. 26.4, 51-57; Decreto Supremo N° 071, 2009, art. 31.I; Decreto Supremo N° 29215, art. 181).

No pueden ser revertidas la pequeña propiedad, las tierras comunitarias de origen ni las propiedades comunales tituladas colectivamente. Esta excepción no aplica a propiedades medianas o empresariales que

hayan sido divididas por contratos o sucesión hereditaria (Ley N° 1715, 1996 modificada por Ley N° 3545, 2006, art. 53; Decreto Supremo N° 29215, arts. 181-202).

La verificación del cumplimiento de la FES puede realizarse a partir de los dos años de emitido el Título Ejecutorial o Certificado de Saneamiento del predio, independientemente de posibles mutaciones en el derecho. Las verificaciones posteriores de cada propiedad no pueden realizarse en plazos menores a dos años.

El criterio técnico-jurídico para la verificación de la FES se reglamentó en 2007 (Decreto Supremo N° 29215, 2007; Decreto Supremo N° 29292, 2007) y fue ratificado por la Ley de Reversión de Tierras (Ley N° 477, 2013). Sin embargo, su ejecución fue suspendida de manera recurrente por presión de los sectores empresariales: temporalmente por 24 meses (Decreto Supremo N° 429, 2013) y posteriormente suspendida nuevamente (Ley N° 952, 2017; Decreto Supremo N° 3702, 2018).

Procedimiento administrativo de reversión de la propiedad predial agraria

El procedimiento administrativo de reversión procede de oficio o a denuncia de terceros y debe ser sustanciado ante la Dirección Departamental del INRA, la cual dispone las medidas precautorias necesarias para asegurar la sustanciación y ejecución de la resolución de reversión, garantizando la participación y control social en el proceso (Ley N° 1715, 1996, modificada por Ley N° 3545, 2006, art. 57).

- De oficio: procede cuando el INRA identifica predios que no cumplen la función económico-social (FES) durante el control realizado a partir de los dos años posteriores al registro del Título Ejecutorial en Derechos Reales o de la última verificación de la FES.
- A denuncia: puede iniciarse por abandono o incumplimiento de la FES, realizado por la

Autoridad de Fiscalización y Control Social de Bosques y Tierra, el Servicio Nacional de Áreas Protegidas, organizaciones sociales agrarias o particulares, quienes deben sustanciar su criterio por escrito ante el INRA. Las denuncias deben acompañarse de los actuados institucionales y cualquier información pertinente en poder del denunciante (Decreto Supremo N° 29215, arts. 183-185; Decreto Supremo N° 071, art. 31.I).

El procedimiento está bajo la competencia de las Direcciones Departamentales del INRA y consta de pasos sucesivos:

1. Informe preliminar: analiza la causa y objeto de la reversión e incluye la verificación de la situación legal de los predios.
2. Auto de inicio del procedimiento: fija la audiencia de producción de pruebas y la verificación de la FES. Durante la audiencia pública, se estudian los antecedentes, se realiza la verificación en campo y se levantan las actas y determinaciones correspondientes (Decreto Supremo N° 29215, arts. 186, 188, 191-193).
3. Informe circunstanciado y proyecto de resolución: se elabora un informe detallado con recomendaciones sobre el curso de acción y se adjunta el proyecto de resolución correspondiente (Decreto Supremo N° 29215, art. 194).
4. Resolución del Director Nacional del INRA:
 - Si los titulares demuestran el cumplimiento de la FES, se dicta el desistimiento de la reversión.
 - De lo contrario, se emite la Resolución Final de Reversión, que puede ser total o parcial, según la evaluación de la FES

(Decreto Supremo N° 29215, arts. 196-199).

Las mejoras existentes en el predio revertido, que por su naturaleza no puedan separarse del mismo, se consolidan a favor del Estado como compensación por daños y perjuicios al interés colectivo (Ley N° 1715, 1996, modificada por Ley N° 3545, 2006, art. 54).

Una vez emitida la resolución final o el desistimiento, esta se remite a la Dirección Departamental que sustanció el procedimiento. Recibida la resolución, debe notificarse a los titulares en un plazo de cinco días (Decreto Supremo N° 29215, art. 200).

Los titulares, acreedores hipotecarios u otros interesados con interés legal pueden interponer únicamente el recurso contencioso administrativo ante el Tribunal Agroambiental, en un plazo de 30 días calendario desde la notificación (Decreto Supremo N° 29215, 2007, art. 201).

La resolución se considera ejecutoriada y firme cuando: vence el plazo para impugnar ante el Tribunal Agroambiental, o el Tribunal resuelve el recurso contencioso administrativo declarando improbadamente la demanda (Decreto Supremo N° 29215, 2007, arts. 335). Una vez pasada en autoridad de cosa juzgada, la resolución de reversión constituye título suficiente para la inscripción de la propiedad a nombre del INRA, en representación del Estado, en el Registro de Derechos Reales (Decreto Supremo N° 29215, 2007, arts. 16, 198.c, 202, 330).

3.5. Expropiación de la propiedad agraria

La expropiación de predios agrarios es el acto mediante el cual el Estado, aplicando un procedimiento especial, priva a una persona – individual o colectiva– del derecho de propiedad

sobre la tierra, por las causales previstas en la legislación agraria.

En Bolivia, la expropiación procede por dos causales principales: **necesidad o utilidad pública**, calificada conforme a la ley, con previa indemnización justa; y por **incumplimiento de la función social**. En ambos casos, el procedimiento es ejecutado por el INRA, de oficio o a petición de la Autoridad de Control Social de Bosques y Tierra (ABT) o de la comunidad (CPE, 2009, arts. 57 y 401.II; Ley N° 1715, 1996, modificada por Ley N° 3545, 2006, arts. 9.5, 26.13, 58-63; Ley N° 3545, 2006, Disposición Final Décimo Segunda; Decreto Supremo N° 29215, 2007, art. 203; Decreto Supremo N° 071, 2009, art. 31.k).

Causales específicas

- Interés público: aplicable a propiedades medianas y grandes empresas saneadas, cuando se trata de reagrupamiento y distribución de tierras para pueblos indígenas u originarios, asegurando su subsistencia física y reproducción étnica (Decreto Supremo N° 29215, 2007, art. 203), o para la realización de obras de interés público. La expropiación puede aplicarse a predios agrarios clasificados como pequeños, medianos o propiedad empresarial e inclusive tierras colectivas-comunales o comunitarias, según competencia de autoridades, órganos o entidades interesadas (CPE, 2009, arts. 298. II.26, 300.I.25, 302.I.22; Ley N° 1715, 1996, modificada por Ley N° 3545, 2006, art. 59.III; Decreto Supremo N° 29215, 2007, art. 208).
- Conservación y protección de la biodiversidad: se aplica a predios clasificados como pequeños, medianos o propiedad empresarial e inclusive tierras colectivas-comunales o comunitarias que utilicen el suelo de manera no sostenible, considerando su capacidad de uso mayor. En pequeñas propiedades y tierras

comunitarias, procede cuando, a pesar de recibir capacitación sobre el uso sostenible y apoyo en planes de gestión, se incumple reiteradamente la normativa estatal (Ley N° 1715, 1996, modificada por Ley N° 3545, 2006, art. 59.III; Decreto Supremo N° 29215, 2007, art. 236).

Ámbito legal y fundamentos

La expropiación del derecho propietario es plenamente legal, conforme a la Constitución y al desarrollo integral sustentable, el interés mayor colectivo y los derechos difusos del pueblo boliviano. El procedimiento contempla:

- Expropiación de pequeñas propiedades por abandono por más de dos años consecutivos (Ley N° 1715, 1996, modificada por Ley N° 3545, 2006, art. 58.IV; Decreto Supremo N° 29215, 2007, art. 240).
- Expropiación de superficies que sobrepasen las 5.000 hectáreas, incluso si se cumple la función económico-social (CPE, 2009, art. 399.II).

Procedimiento

El procedimiento de expropiación previsto en el Decreto Supremo N° 29215 (arts. 219-235) consta de seis etapas:

1. Inicio del procedimiento.
2. Relevamiento de información, planificación y publicaciones por el INRA Departamental.
3. Verificación, con participación de la ABT y acompañamiento del INRA.
4. Informe de conclusiones y proyecto de resolución, elaborado por el INRA Departamental.
5. Resolución de expropiación y/o reversión.
6. Conclusión del proceso, con registro y transferencia de información según corresponda.

Indemnización

Cuando corresponda, el monto indemnizatorio se fija considerando:

- Valor de mercado de la tierra, determinado por el promedio de las cuatro últimas declaraciones de impuestos o por el valor de transferencia registrado en el INRA.
- Valor de mejoras e inversiones productivas o de conservación, basado en registros de inversión, estimación de costos y vida útil, excluyendo fines suntuarios.

3.6. Distribución y dotación de tierras fiscales disponibles a título colectivo

Las tierras fiscales serán dotadas a pueblos indígena originario campesinos, comunidades interculturales originarias, afrobolivianos y comunidades campesinas que no las posean o las posean insuficientemente. Esta dotación se realiza de acuerdo con una política estatal que considere las realidades ecológicas y geográficas, así como las necesidades poblacionales, sociales, culturales y económicas. La distribución respeta las políticas de desarrollo rural sustentable y garantiza la titularidad de las mujeres al acceso, distribución y redistribución de la tierra, sin discriminación por estado civil o unión conyugal (CPE, 2009, art. 395.I).

La dotación se realiza colectiva o comunitariamente mediante trámite administrativo ante las Direcciones Departamentales del INRA, tomando como base los planes de uso del suelo, la capacidad de uso mayor certificada por la Autoridad de Fiscalización y Control Social de Bosques y Tierra, la vocación de las tierras y otros instrumentos técnicos públicos pertinentes (Ley N° 1715, 1996, modificada por Ley N° 3545, 2006, art. 42.I).

El objetivo es constituir de manera gratuita el derecho de propiedad colectiva sobre Tierras Comunitarias de Origen (TCO, hoy TIOC) y Propiedades Comunes. Los titulares pueden realizar asignaciones familiares, confiriendo uso y goce a sus miembros, mujeres y hombres, sin afectar el derecho de propiedad colectiva (Ley N° 1715, 1996, art. 99; Ley N° 073, 2010, art. 10.II.c).

Procedimiento de distribución y dotación

El procedimiento administrativo comprende 16 pasos, desde la solicitud hasta el registro en Derechos Reales:

1. Solicitud de dotación por los posibles beneficiarios.
2. Informe técnico-legal sobre la solicitud: aceptación, rechazo o intimación.
3. Dotación sin Programas de Asentamiento.
4. Dotación con Programas de Asentamiento, incluyendo negociación y suscripción de convenios interinstitucionales para la ejecución de los programas.
5. Censo de beneficiarios.
6. Inspección de la tierra fiscal.
7. Verificación con el Registro Único de Beneficiarios (RUNB), para registrar, verificar o depurar la lista de miembros de la comunidad.
8. Depuración de beneficiarios que ya cuenten con tierra suficiente.
9. Selección de la comunidad y sus miembros.
10. Análisis de preferencias legales (Decreto Supremo N° 29215, 2007, art. 107).
11. Resolución de autorización de asentamientos, implementación y seguimiento de componentes productivos, infraestructura, servicios básicos, salud, educación, vivienda y asistencia técnica.

12. Evaluación del asentamiento, verificando el cumplimiento de la función social de la tierra y, en caso de improcedencia, replanteo del área.
13. Resolución de dotación y titulación, dictada por el Director Nacional del INRA, previa emisión de dictamen legal si corresponde.
14. La resolución sujeta el ejercicio del derecho de propiedad a la aptitud de uso de suelo determinada.
15. Una vez ejecutoriada la resolución de dotación, y se haya vencido el plazo para impugnar ante el Tribunal Agroambiental o cuando dicho Tribunal haya resuelto el recurso contencioso administrativo declarando improbadamente la demanda, se emite el Título Ejecutorial a favor de los beneficiarios.
16. Registro en Derechos Reales del Título Ejecutorial y la Resolución Administrativa correspondiente.

La dotación de tierras fiscales a favor de una Tierra Comunitaria de Origen o Territorio Originario Campesino se realiza sobre tierras comprendidas en el área demandada por el pueblo, los pueblos o la comunidad beneficiaria.

3.7. Conversión de propiedades comunarias, registro y certificación del cambio de denominación de TCO a TIOC

El procedimiento de conversión de tierras comunarias en Tierras Comunitarias de Origen (TCO) o en Territorios Indígenas Originarios Campesinos (TIOC) procede cuando las comunidades consideran que corresponde a su mejor derecho social y cultural. Al tratarse de derechos territoriales adquiridos de manera progresiva, la normativa fue adecuándose a esta evolución, que no estaba plenamente reconocida al momento de la titulación inicial de las tierras.

De este modo, las propiedades comunarias saneadas y tituladas colectivamente pueden solicitar su conversión en TCO a través de sus representantes orgánicos o convencionales (Decreto Supremo N° 29215, 2007, art. 378).

Una vez admitida la solicitud y emitido el informe técnico-legal sobre su procedencia, se dicta una resolución que deja sin efecto la parte de la resolución final de saneamiento que reconocía la propiedad comunaria, disponiendo la conversión de los títulos ejecutoriales colectivos y la emisión de un nuevo Título Ejecutorial de Tierra Comunitaria de Origen (Decreto Supremo N° 29215, 2007, arts. 379-380).

En el mismo sentido de progresión normativa y adecuación administrativa, las Tierras Comunitarias de Origen (TCO) demandadas por los pueblos indígenas en la década de 1990 fueron reconocidas, a partir de la Constitución Política del Estado de 2009, en un sentido más amplio como Territorios Indígenas Originarios Campesinos (TIOC). Por ello, la normativa instruyó un procedimiento administrativo para el cambio de denominación de TCO a TIOC, que debe ser tramitado ante el INRA a solicitud de los beneficiarios, a fin de registrar el cambio correspondiente (CPE, 2009, art. 293.I y Disposición Transitoria Séptima; Decreto Supremo N° 0727, 2013).

3.8. Desalojo en procedimientos agrarios y en asentamientos y ocupaciones ilegales en tierras fiscales

La legislación contempla el desalojo de las posesiones ilegales de tierras y de asentamientos y ocupaciones de hecho en tierras fiscales. Respecto al desalojo en procedimientos agrarios, incluye los procesos de reversión, expropiación y saneamiento de tierras.

En los procedimientos habituales, se consideran posesiones ilegales aquellas ocupaciones posteriores a la promulgación de la Ley N° 1715; o, en caso de ser anteriores, cuando no cumplen la función social o económico-social, recaen sobre áreas protegidas o afectan derechos legalmente constituidos.

También procede el desalojo cuando los propietarios mantienen deudas pendientes por la adjudicación de tierras y no se han apersonado al INRA para regularizar su situación ni establecer plazos de cumplimiento (Decreto Supremo N° 29215, 2007, Disposición Transitoria Tercera).

El desalojo puede ser ordenado en las resoluciones finales emitidas por el INRA en los procedimientos de Reversión, Expropiación y Saneamiento, cuando se determine la existencia de asentamientos u ocupaciones por parte de detentadores, terceros o personas cuyos alegados derechos no hayan sido reconocidos. La ejecución está a cargo de la Dirección Departamental correspondiente (Decreto Supremo N° 29215, 2007, arts. 10.h y 453-454), con el auxilio de la fuerza pública, que está obligada a actuar a sola presentación de la resolución del INRA (Decreto Supremo N° 29215, 2007, art. 449).

El procedimiento de desalojo de asentamientos y ocupaciones ilegales sobre tierras fiscales puede iniciar a denuncia de cualquier persona o de oficio por parte del INRA. Se deberá realizar una investigación en el lugar de los hechos, debiendo plasmarse los resultados en un informe de inspección determinando la existencia o no del asentamiento ilegal y recomendando las medidas a seguir. Si se confirma el asentamiento u ocupación ilegal, el INRA pedirá la desocupación de la tierra. En caso de que no exista cumplimiento por parte del ocupante, se procederá al desalojo con auxilio de la fuerza pública. (Decreto Supremo N° 29215, 2007, arts. 453 al 452).

Las mejoras existentes en los predios objeto de desalojo que, por su naturaleza, no puedan separarse del inmueble, o que siendo separables no sean retiradas dentro del plazo otorgado, se consolidarán en favor del Estado (Decreto Supremo N° 29215, 2007, art. 450).

En los casos de avasallamientos sobre tierras tituladas, que no se encuentran bajo control directo del INRA como las tierras fiscales, los procedimientos de desalojo están bajo la tuición del Tribunal Agroambiental. En estas situaciones, los propietarios –en cualquiera de las modalidades de propiedad– deben presentar la denuncia respaldada con sus títulos, a fin de activar un mecanismo rápido de desalojo (Ley N° 477, 30 de diciembre de 2013).

3.9. Otros trámites administrativos habituales

Además del saneamiento y otras tareas, la normativa asigna al INRA una serie de competencias y funciones recurrentes, de interés tanto para la población como para el Estado. A continuación, se destacan las principales:

Reposición de expedientes del ex Consejo Nacional de Reforma Agraria (CNRA) y del ex Instituto Nacional de Colonización (INC). El INRA es custodio de los expedientes agrarios tramitados por el Estado desde 1953 y años posteriores, hasta la intervención del CNRA y el INC. Estos expedientes han sido fundamentales en el proceso de saneamiento de tierras y poseen un alto valor histórico. Los propietarios que hayan perdido su expediente pueden solicitar su reposición (Ley N° 1715, 1997, modificada por la Ley N° 3545, 2006, Disposición Final Décimo Cuarta.IV; Decreto Supremo N° 29215, 2007, arts. 460-466).

Rectificación de errores u omisiones en títulos ejecutoriales. Por distintas razones, los títulos pueden contener errores en

los nombres de las propiedades, de los propietarios o presentar omisiones de datos. Estas correcciones son posibles y necesarias, y se tramitan ante el INRA Nacional, de oficio o a solicitud de parte. La rectificación se realiza mediante resolución fundada en los antecedentes que dieron lugar a la emisión del título, dentro de un plazo de veinte días calendario desde la admisión de la solicitud, o de oficio desde la recepción del requerimiento de la unidad competente (Decreto Supremo N° 29215, 2007, arts. 406-410).

Subsanación de títulos ejecutoriales de propiedades comunitarias. Dada la constante actualización de las identidades y formas de autoafirmación de los pueblos indígena originario campesinos, la denominación de sus personerías jurídicas puede variar con el tiempo. La normativa establece mecanismos para que el INRA registre la correspondencia entre la denominación vigente y la consignada en los títulos ejecutoriales (Decreto Supremo N° 29215, 2007, Disposición Transitoria Octava).

Extensión de fotocopias legalizadas de títulos ejecutoriales. En caso de extravío o destrucción de un título otorgado posteriormente al 18 de octubre de 1996 –es decir, dentro del proceso de saneamiento y titulación a cargo del INRA– los titulares, sean individuales o colectivos, pueden solicitar la extensión de una fotocopia legalizada (Decreto Supremo N° 29215, 2007, art. 405).

Replanteo de predios saneados. En ejecución de resoluciones emitidas por el INRA, se puede proceder al replanteo entre comunidades campesinas e indígenas, propietarios privados y titulares de autorizaciones transitorias especiales (ex concesiones), a fin de determinar con claridad los derechos ya reconocidos. Estas actividades se desarrollan en coordinación con asociaciones de productores, organizaciones sociales y entidades competentes (Decreto Supremo N° 29215, 2007, Disposición Final

Primera). Asimismo, se pueden realizar replanteos de límites de áreas tituladas a favor de pueblos indígena originario campesinos, siempre que no existan conflictos o procesos en curso ante la jurisdicción agroambiental. Dichos procedimientos pueden ser ejecutados por el INRA (Decreto Supremo N° 4494, 2021, Disposición Transitoria Tercera).

Registro de contratos de aparcería o arrendamiento. El arrendamiento de tierras en sus diversas modalidades –incluida la aparcería– está regulado por ley en Bolivia y aplica a propiedades privadas, sean pequeñas, medianas o grandes. Los contratos deben registrarse ante el INRA, estando prohibidos expresamente en propiedades colectivas. Para los casos permitidos, deben constar por escrito, no generar relaciones servidumbres, tener una duración máxima de tres años, y abarcar como máximo el 50% de la propiedad (Decreto Supremo N° 29215, 2007, Disposición Final Vigésima Primera; Ley N° 80, 1961, art. 10; Código Civil, 1975, art. 214).

3.10. Catastro rural

Una de las principales responsabilidades del INRA, que ha cobrado importancia de manera paulatina luego del proceso de saneamiento y titulación, es mantener actualizada la información catastral de las tierras rurales. El catastro comprende la administración de diversos registros que deben actualizarse de manera permanente, entre ellos el Registro Único Nacional de Tierras Fiscales, el Registro Único Nacional de Beneficiarios y el Registro de transferencias de la propiedad agraria o sucesiones hereditarias.

El **Registro Único Nacional de Tierras Fiscales** tiene como objetivo mantener y transparentar la información catastral sobre las tierras fiscales, a fin de generar un proceso ordenado de distribución de estas. Forma parte del Sistema de Catastro Rural de Bolivia y sirve

de base para su registro definitivo en Derechos Reales a favor del Instituto Nacional de Reforma Agraria, en representación del Estado (Decreto Supremo N° 29215, 2007, arts. 345, 349.III, 399, 419-421).

El **Registro Único Nacional de Beneficiarios (RUNB)** tiene como objetivo el registro y la selección de beneficiarios con base en los grados de preferencia establecidos por la normativa, para garantizar una distribución de tierras fiscales ordenada, transparente y pública. Incluye el registro de pueblos y comunidades indígena originario campesinas y de sus miembros que soliciten beneficiarse con tierras fiscales en dotación, incorporando la información necesaria para el proceso de distribución y para el control de fraudes que evite múltiples dotaciones (Decreto Supremo N° 29215, 2007, art. 421).

El **Registro de transferencias de la propiedad agraria o sucesiones hereditarias, así como el mantenimiento de la información catastral**, tiene como finalidad mantener actualizada la información sobre la propiedad agraria. Toda transferencia o sucesión hereditaria de predios agrarios privados –pequeños, medianos o de propiedad empresarial– debe ser registrada obligatoriamente en el INRA como requisito formal de validez, previo a la inscripción del derecho propietario en el Registro de Derechos Reales. Sin este registro, las oficinas de Derechos Reales no podrán efectuar la inscripción bajo ningún argumento. Esta obligación, además, responde al objetivo de mantener actualizada la información catastral rural (Ley N° 3545, Disposición Final Segunda; Decreto Supremo N° 29215, 2007, arts. 423-429).

3.11. Actos administrativos recurribles

En virtud del principio de autotutela, el INRA tiene la facultad de controlar y corregir sus propios actos administrativos cuando estos

afectan o lesionan derechos subjetivos –es decir, derechos individuales reconocidos por el ordenamiento jurídico–, perjudican intereses legítimos con sustento normativo o impiden la continuidad de un trámite sin resolver el fondo del asunto (Decreto Supremo N° 29215, 2007, art. 76.I-IV).

El procedimiento administrativo de un recurso ante el INRA se inicia con la presentación de la impugnación, su admisión, la apertura del término de prueba y la determinación de los efectos de la presentación en grado devolutivo. El silencio administrativo se considera como rechazo tácito de la solicitud. Finalmente, se emite la resolución que puede desestimar, revocar total o parcialmente o rechazar el recurso interpuesto, ya sea de revocatoria o jerárquico (Decreto Supremo N° 29215, 2007, arts. 77-89). Las resoluciones definitivas que agoten la vía administrativa causan estado en sede administrativa.

En cuanto a las normas procesales aplicables a los procedimientos administrativos, se aplican en primer término las disposiciones agrarias previstas en el Decreto Supremo N° 29215; de manera supletoria, las normas de la Ley N° 2341 de Procedimiento Administrativo y su reglamento; y únicamente cuando estas no contemplen una regulación específica, se recurre a las disposiciones de la Ley N° 439, Código Procesal Civil, conforme al régimen de supletoriedad establecido por la Ley N° 1715 del Servicio Nacional de Reforma Agraria (Ley N° 1715, art. 78; Decreto Supremo N° 29215, art. 2.I).

3.12. Relación con otra normativa e instancias del Estado

La legislación sobre tierras otorga al INRA la facultad exclusiva de determinar el derecho propietario en el proceso de saneamiento, verificar posteriormente la función económica social (FES) y la función social (FS), y llevar un

catastro rural ordenado y actualizado de todo el territorio nacional.

No obstante, considerando la prelación de la Constitución Política del Estado y los cambios significativos introducidos en la conformación del Estado Plurinacional, aún existen ajustes importantes por realizar. Ello se debe a que las dos principales leyes que regulan las competencias del INRA –la Ley N° 1715 de 1996 y su modificación mediante la Ley N° 3545 de 2006, junto con su decreto reglamentario– son normas preconstitucionales que contienen artículos superados por la nueva Constitución. En algunos casos, las modificaciones se limitan a términos y denominaciones, pero en otros son de fondo, como ocurre con el tamaño máximo de las propiedades y el principio de adjudicación de tierras fiscales disponibles exclusivamente en dotación colectiva.

Otras acciones del INRA, como la verificación de la FES y la FS, dependen de la normativa y de los procesos administrativos de otras instancias del Estado. Entre ellas se encuentra la Autoridad de Fiscalización y Control Social de Bosques y Tierra (ABT), responsable de emitir informes técnicos sobre el uso y cumplimiento de la tierra. Asimismo, intervienen entidades del nivel central como el Ministerio de Desarrollo Rural y Tierras, el Viceministerio de Tierras y el Ministerio de Medio Ambiente y Agua, además de los gobiernos autónomos departamentales

y municipales, en el marco de sus competencias en gestión territorial, planificación del uso del suelo y catastro. También participa el Consejo de la Magistratura, a través de su tuición en Derechos Reales, encargada del registro legal de los títulos ejecutoriales emitidos por el INRA.

En el ámbito judicial se relacionan el Tribunal Agroambiental, que resuelve controversias sobre derechos agrarios y ambientales, y el Ministerio Público, que interviene en casos de presunta falsedad, usurpación de tierras o delitos agrarios. Asimismo, las acciones del INRA pueden ser revisadas por la jurisdicción constitucional, cuando se alega vulneración de derechos fundamentales; por la Contraloría General del Estado, en casos de responsabilidad administrativa; y por la jurisdicción ordinaria, cuando corresponde según la naturaleza del conflicto, particularmente en procesos civiles, contencioso-administrativos o de ejecución.

Cada una de estas instancias, con su propio antecedente preconstituyente y su desarrollo postconstituyente, ha generado una diversidad de criterios, normas y procedimientos que no siempre se articulan fácilmente con los objetivos y competencias exclusivas del INRA. Por ello, la coordinación interinstitucional constituye una tarea sistemática y permanente, al igual que el desafío de avanzar en la adecuación continua de las instituciones, normativas y prácticas que las sustentan.

Documentación de referencia – Capítulo 3

Constitución Política del Estado. (30 de octubre de 1938). <http://www.gacetaoficialdebolivia.gob.bo>

Constitución Política del Estado. (31 de julio de 1961). <http://www.gacetaoficialdebolivia.gob.bo>

Constitución Política del Estado. (2 de febrero de 1967). <http://www.gacetaoficialdebolivia.gob.bo>

Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia. (7 de febrero de 2009). <http://www.gacetaoficialdebolivia.gob.bo>

Decreto Ley 3464. (2 de agosto de 1953). *Ley de Reforma Agraria*. <http://www.gacetaoficialdebolivia.gob.bo>

Decreto Supremo del 20 de junio de 1907. (20 de junio de 1907). *Tierras baldías.-Reglamento para su concesión*. <http://www.gacetaoficialdebolivia.gob.bo>

Decreto Supremo N° 0257. (19 de agosto de 2006). *Crea el fondo de asentamientos humanos*. <http://www.gacetaoficialdebolivia.gob.bo>

Decreto Supremo N° 3467. (24 de enero de 2018). *Modifica los Artículos 76, 104, 108, 266, 267, 327, 344, 361, 364 y 408 del Decreto Supremo N° 29215 que reglamenta la Ley N° 1715 y la Ley N° 3545*. <http://www.gacetaoficialdebolivia.gob.bo>

Decreto Supremo N° 4494. (21 de abril de 2021). *Establece modificaciones e incorporaciones al Decreto Supremo N° 29215, de 2 de agosto de 2007, modificado por el Decreto Supremo N° 3467, de 24 de enero de 2018, con la finalidad de optimizar los procedimientos agrarios*. <http://www.gacetaoficialdebolivia.gob.bo>

Decreto Supremo N° 071. (9 de abril de 2009). *Crea las Autoridades de Fiscalización y Control Social en los sectores de: Transportes y Telecomunicaciones; Agua Potable y Saneamiento Básico; Electricidad; Bosques y Tierra; Pensiones; y Empresas*. <http://www.gacetaoficialdebolivia.gob.bo>

Decreto Supremo N° 243. (7 de agosto de 2009). *Reglamenta el saneamiento de los predios agrarios o rurales de las Fuerzas Armadas*. <http://www.gacetaoficialdebolivia.gob.bo>

Decreto Supremo N° 26559. (26 de marzo de 2002). *Reconocer el denominado “saneamiento interno”, como instrumento de conciliación y resolución de conflictos aplicable al interior de colonias y comunidades campesinas, indígenas y originarias, como parte del proceso de saneamiento de la propiedad agraria*. <http://www.gacetaoficialdebolivia.gob.bo>

Decreto Supremo N° 29215. (2 de agosto de 2007). *Reglamento de la Ley N° 1715 del Servicio Nacional de Reforma Agraria, modificada por la Ley N° 3545 de Reconducción Comunitaria de la Reforma Agraria*. <http://www.gacetaoficialdebolivia.gob.bo>

Decreto Supremo N° 29251. (29 de agosto de 2007). *Establece las instancias y procedimientos para el registro de marcas, carimbos y señales*. <http://www.gacetaoficialdebolivia.gob.bo>

Decreto Supremo N° 2960. (26 de octubre de 2016). *Proceso para la homologación de áreas urbanas*. <http://www.gacetaoficialdebolivia.gob.bo>

Decreto Supremo N° 29802. (19 de noviembre de 2008). *Establece en el ámbito agrario, lo que se entenderá por sistemas servidumbres, trabajo forzoso, peonazgo por deudas y/o esclavitud de familias, personas cautivas o formas análogas*. <http://www.gacetaoficialdebolivia.gob.bo>

Decreto Supremo N° 388. (23 de diciembre de 2009). *Reglamento para la verificación, comprobación y determinación de la existencia de relaciones servidumbres, trabajo forzoso y formas análogas*. <http://www.gacetaoficialdebolivia.gob.bo>

Ley de 11 de septiembre de 1915. (11 de septiembre de 1915). *Tierras baldías.- Se suspende su venta en la República.- se prorroga el término a los adjudicatarios*. <http://www.gacetaoficialdebolivia.gob.bo>

Ley de 13 de noviembre de 1886. (13 de noviembre de 1886). *Colonias y tierras del Estado- Se regla la fundación y el servicio de las colonias y la venta y concesión de tierras*. <http://www.gacetaoficialdebolivia.gob.bo>

Ley de 26 de octubre de 1905. (26 de octubre de 1905). *Tierras del Estado.- Forma en que deben ser adquiridas*. <http://www.gacetaoficialdebolivia.gob.bo>

Ley de 29 de octubre de 1956. (29 de octubre de 1956). *Ley que eleva a rango de Ley el Decreto N° 3464 (del Régimen Agrario y Servicio Nacional de Reforma Agraria)*. <http://www.gacetaoficialdebolivia.gob.bo>

Ley N° 1333. (27 de abril de 1992). *Ley del medio ambiente*. <http://www.gacetaoficialdebolivia.gob.bo/normas/buscar/1333>

Ley N° 1700. (12 de julio de 1996). *Ley Forestal*. <http://www.gacetaoficialdebolivia.gob.bo>

Ley N° 1715. (18 de octubre de 1996). *Ley de Servicio Nacional de Reforma Agraria*. <http://www.gacetaoficialdebolivia.gob.bo>

Ley N° 2341. (25 de abril de 2002). *Ley de Procedimiento Administrativo*. <http://www.gacetaoficialdebolivia.gob.bo>

Ley N° 300. (15 de octubre de 2012). *Ley Marco de la Madre Tierra y Desarrollo Integral para Vivir Bien*. <http://www.gacetaoficialdebolivia.gob.bo>

Ley N° 3545. (28 de noviembre de 2006). *Ley de Reconducción Comunitaria de la Reforma Agraria*. <http://www.gacetaoficialdebolivia.gob.bo>

Ley N° 439. (19 de noviembre de 2013). *Código Procesal Civil*. <http://www.gacetaoficialdebolivia.gob.bo/normas/buscar/439>

Ley N° 477. (30 de diciembre de 2013). *Contra el avasallamiento y tráfico de tierras*. <http://www.gacetaoficialdebolivia.gob.bo>

Ley N° 866. (12 de diciembre de 2016). *Regula el derecho propietario rural sobre tierras fiscales disponibles a favor de entidades públicas para el desarrollo de fines y funciones esenciales del Estado*. <http://www.gacetaoficialdebolivia.gob.bo/edicions/view/916NEC>

Ley N° 3501. (19 de octubre de 2006). *Amplía el plazo para la ejecución del proceso de saneamiento de la propiedad agraria en siete (7) años*. <http://www.gacetaoficialdebolivia.gob.bo>

Ley N° 429. (31 de octubre de 2013). *Amplía el plazo para la ejecución del proceso de saneamiento de la propiedad agraria en cuatro (4) años*. <http://www.gacetaoficialdebolivia.gob.bo>

Ley N° 740. (30 de septiembre de 2015). *Ley de ampliación del plazo de verificación de la Función Económica Social*. <http://www.gacetaoficialdebolivia.gob.bo>

Ley N° 80. (5 de enero de 1961). *Nomenclatura de macas y señales, como un medio de probar la propiedad ganadera*. <http://www.gacetaoficialdebolivia.gob.bo>

Capítulo 4

MARCO INSTITUCIONAL

El Instituto Nacional de Reforma Agraria (INRA) es una institución pública desconcentrada, especializada en la administración de la política agraria del país, particularmente en lo relativo al saneamiento y titulación de tierras. Fue creado mediante la Ley N° 1715 de 18 de octubre de 1996, en el marco de la reestructuración del régimen agrario, con el objetivo de implementar un nuevo modelo de acceso, distribución y regularización de la propiedad agraria.

Como entidad desconcentrada, el INRA goza de autonomía técnica, administrativa y operativa, pero se encuentra jerárquicamente adscrito al Ministerio de Desarrollo Rural y Tierras, a través del Viceministerio de Tierras. Esta relación funcional implica que el INRA ejecuta políticas públicas definidas por el nivel central del Estado, pero con capacidad para gestionar recursos, emitir actos administrativos y tomar decisiones operativas en el ámbito de sus competencias.

La CPE de 2009 establece que es atribución exclusiva de la presidenta o del presidente del Estado “ejercer la autoridad máxima del Servicio Boliviano de Reforma Agraria y otorgar títulos ejecutoriales en la distribución y redistribución de las tierras”. Asimismo, señala que el Servicio Boliviano de Reforma Agraria, cuya máxima autoridad es la o el presidente del Estado Plurinacional de Bolivia, es la entidad responsable de planificar, ejecutar y consolidar el proceso de reforma agraria, con jurisdicción en todo el territorio del país.

La transformación institucional del INRA, entre la promulgación de la Ley N° 1715 (1996) y su modificación mediante la Ley N° 3545 (2006), así como la incorporación de la CPE de 2009, supuso un proceso permanente de adecuaciones y

ajustes en la configuración de su estructura orgánica y en la definición de sus funciones operativas. Durante la implementación de la Ley INRA, la reconfiguración progresiva del aparato estatal agrario demandó una redefinición constante de enfoques, estructuras y marcos funcionales, en sintonía con la etapa de reconducción de la Reforma Agraria, marcada por nuevas exigencias políticas, sociales y territoriales, con un profundo impacto político.

4.1. Organización del INRA

Si bien el INRA surgió como el órgano técnico responsable de materializar las disposiciones de la Ley, precisó ajustes en su estructura organizativa, técnica y jurídica para reordenar las acciones pendientes del Consejo Nacional de Reforma Agraria (CNRA) y del Instituto Nacional de Colonización. La eficacia de esta reforma no dependió exclusivamente del diseño legal, sino también de la implementación de un diseño institucional.

Inicialmente, el INRA fue concebido con una estructura tripartita con la siguiente jerarquía:

- Dirección Nacional: máxima autoridad, a cargo de un director nombrado por el presidente con aprobación legislativa y un mandato de cinco años, no reelegible inmediatamente (Art. 20, Ley N° 1715). Este aspecto debe revisarse a partir de la aprobación de la CPE de 2009, que fortalece la dependencia del Ejecutivo del nivel central de gobierno.
- Nueve direcciones departamentales: instancias desconcentradas, coordinadas por directores y articuladas con las Comisiones Agrarias Departamentales (Art. 21, Ley N° 1715).

- Tres jefaturas regionales (Altiplano, Valles y Llanos): instancias operativas, establecidas según las necesidades territoriales, enfocadas en la ejecución local de saneamiento y titulación (Art. 22. Ley N° 1715).

Bajo ese diseño, el INRA asumió competencias centrales en distribución, titulación, catastro rural, expropiaciones, reversión de tierras, conciliación de conflictos y coordinación interinstitucional. Este esquema evidenció una estructura jerarquizada y relativamente rígida, con competencias concentradas en el nivel central (Dirección Nacional). Las direcciones departamentales cumplían funciones delimitadas como brazos ejecutores, mientras que las jefaturas regionales se sujetaban a las disposiciones centrales (D.S. N° 24784, Reglamento de la Ley del Servicio Nacional de Reforma Agraria).

4.2. Evolución de la estructura del INRA a través de sus Manuales de Organización y Funciones (MOF), 1996-2023

Con el Reglamento de la Ley del Servicio Nacional de Reforma Agraria (D.S. N° 24784) se estableció la facultad del INRA para definir su estructura orgánica, niveles jerárquicos y distribución de funciones y competencias por unidades (direcciones, departamentos, jefaturas). En cumplimiento del Art. 32 de dicho Reglamento, surgen los Manuales de Organización y Funciones (MOF) como documentos normativos que definen la arquitectura interna de la entidad. A partir de las resoluciones administrativas emitidas desde 1997, que aprueban estos manuales, es posible comprender la evolución e institucionalidad del INRA.

Los MOF reflejan la evolución estructural de la institución, así como la regulación y distribución de competencias a nivel institucional. Estos

documentos expresan los contextos políticos, jurídicos y administrativos tanto internos como externos. En grandes términos, se pueden distinguir dos etapas principales y cuatro periodos específicos.

Las dos etapas corresponden a la adecuación de la estructura del INRA a las dos leyes que marcaron el rumbo de sus objetivos, tareas y procedimientos relativos a sus competencias. En cambio, los cuatro periodos identificados representan tendencias internas que responden a coyunturas más amplias y al estado de los procesos administrativos gestionados por el Instituto.

4.2.1. Primera etapa de los Manuales de Organización y Funciones – Ley N° 1715

Entre 1996 y 2005 se implementaron diferentes reformas del Manual de Organización y Funciones (MOF) que produjeron reestructuraciones técnicas y operativas. Estas modificaciones incidieron directamente en el rediseño de lineamientos, procedimientos y responsabilidades de las áreas del INRA, así como en la regulación de unidades técnicas especializadas, la jerarquización de instancias regionales y la reconfiguración de los canales administrativos, de acuerdo con las disposiciones legales que regían a la institución.

La evolución de los MOF revela un proceso continuo de transformación institucional, condicionado por la necesidad de traducir el marco legal de la Ley N° 1715 en una estructura operativa coherente, funcional y adaptable a las exigencias territoriales y sociales del país. El primer rasgo evidente es el tránsito desde una estructura genérica, con funciones administrativas básicas, hacia un aparato técnico-operativo estructurado en torno al saneamiento territorial y la gestión de derechos agrarios.

El MOF aprobado mediante RA N° 089/1997 refleja una estructura fundacional centralizada, con predominio de la Dirección Nacional como núcleo operativo y técnico. Se organiza en torno a tres unidades: Dirección Nacional, direcciones departamentales y jefaturas regionales. La lógica funcional estaba orientada a la implementación de los procedimientos técnicos de saneamiento en su fase inicial, sin mecanismos preliminares de validación, seguimiento ni control. Este MOF inaugura un modelo de gestión institucional que evidencia la primera fase del INRA como un ente administrativo de transición, encargado de consolidar su presencia institucional más que de ejecutar procesos de saneamiento.

El MOF aprobado mediante RA N° 121/1997 continúa la lógica organizativa centrada en el establecimiento de las líneas jerárquicas y administrativas de la primera etapa del INRA. Esta versión del manual define una estructura en cuatro niveles jerárquicos, que derivan en funciones operativas de las gerencias de Saneamiento, Titulación, Catastro, Reversión y Expropiación, así como de Distribución y Asentamientos Humanos. Esta configuración orienta la creación de la gerencia de proyectos SAN TCO y CAT SAN, e introduce el diseño de la estructura orgánica departamental con sus unidades correspondientes.

El MOF aprobado mediante RA N° 046/1998 constituye la transición del INRA hacia una etapa de formalización institucional, tanto a nivel nacional como departamental. Esta renovación representa un modelo de gestión integral, encabezado por la Dirección Nacional y seguido por las direcciones técnicas, operativas, administrativas y sus unidades dependientes. Este manual establece la presencia de direcciones departamentales en los nueve departamentos del país y determina sus atribuciones. Asimismo, formaliza la creación de jefaturas regionales, concebidas como unidades estratégicas de implementación técnico-operativa en zonas rurales dispersas.

El MOF aprobado mediante RA N° 002/2004 introduce una reorganización significativa de las funciones y niveles de mando. Se crean nuevas subdirecciones destinadas al seguimiento, la auditoría interna y la evaluación del desempeño institucional, en respuesta tanto a observaciones de organismos de control como a las demandas de transparencia impulsadas por organizaciones sociales y la cooperación internacional. La Dirección General de Asuntos Jurídicos adquiere un mayor protagonismo, integrando tres subunidades legales para fortalecer la articulación entre funciones jurídicas y técnicas.

El MOF aprobado mediante RA N° 271/2005, si bien mantiene la arquitectura técnica del manual anterior, introduce ajustes operativos importantes en las direcciones generales. Estas fueron reducidas y reorganizadas –de cuatro a tres– con un aparente enfoque institucional orientado a la acumulación de tareas y a la búsqueda de mayor eficiencia en la gestión. Sin embargo, este modelo tuvo una vigencia de apenas cuatro meses.

El MOF aprobado mediante RA N° 437/2005, al igual que el manual previo, tuvo también una vigencia breve, de un par de meses. Mantiene la tendencia hacia la consolidación técnico-funcional del INRA, con énfasis en las unidades responsables de titulación, saneamiento y catastro. Refleja una convergencia de estructuras en torno a las áreas del proceso de reforma agraria y a la fase organizativa del aparato institucional. Este manual concentra sus lineamientos en las funciones estratégicas y en el modelo de las direcciones departamentales, en las que se replican las unidades (bajo el perfil de las direcciones generales) e implementan subunidades departamentales de proyectos: SAN TCO, SAN SIM, CAT SAN, Gestión Catastral y unidades jurídicas.

Tabla 2.
INRA, Manuales de Organización y Funciones (1997-2005)

Resolución Administrativa	Tiempo de vigencia	Director/a Nacional a cargo
089/1997		Isabel Lavadenz Paccieri
121/1997	4 meses y 19 días	Hugo Teodovich Ortiz
046/1998	5 años, 8 meses y 6 días	Hugo Teodovich Ortiz
002/2004	1 año, 7 meses y 19 días	Alcides Vadillo Pinto
271/2005	4 meses y 8 días	Roberto Torrez Valdez
437/2005	2 meses y 7 días	Roberto Torrez Valdez

Fuente: Datos recopilados de las resoluciones administrativas de los Manuales de Organización y Funciones del INRA (1997-2005).

En este periodo, los MOF permiten advertir la evolución administrativa de la institución, así como su rol dentro de la reforma agraria como política de Estado. A partir de 1998 se consolidan direcciones que responden a un esquema piramidal en la toma de decisiones. Las direcciones departamentales, aunque funcionales, no gozaban de autonomía operativa ni de una capacidad presupuestaria sustantiva.

4.2.2. Segunda etapa de los Manuales de Organización y Funciones – Ley N° 3545

A partir de la Ley N° 3545 de Reconducción Comunitaria de la Reforma Agraria (2006) se establece un nuevo periodo que marca una fase de transición normativa y política, compatible con la promulgación de la nueva Constitución Política del Estado (2009). A nivel organizativo se reflejan los esfuerzos por adecuar el INRA a un nuevo paradigma político y a la definición constitucional, lo cual exigió mayor eficiencia burocrática y capacidad de adaptación cultural

y diálogo con actores sociales diversos. Esta transformación repercute directamente en la estructura organizativa y en los MOF posteriores, que incorporan funciones de coordinación interinstitucional, validación comunal, gestión de conflictos multiculturales y planificación territorial participativa.

El MOF aprobado mediante RA N° 053/2006, con la transición hacia un nuevo gobierno y el inicio del proceso de cambio, introduce una reingeniería organizativa. Se reconoce el rol central del INRA en el proyecto estatal de redistribución de tierras y da un giro hacia la interculturalidad y la justicia agraria, sin alterar profundamente la estructura técnica anterior. Si bien se mantienen las direcciones generales, en estas se implementan subunidades y, en las direcciones departamentales, se suprimen las unidades de SAN TCO, SAN SIM y CAT SAN.

El MOF aprobado mediante RA N° 135/2006 mantiene el ajuste operativo en el marco del nuevo proceso estatal, reafirmando la orientación del manual anterior. Los ajustes

introducidos buscan eficacia y coherencia interna en medio de una transformación estatal acelerada. Este manual, el segundo de la gestión, aunque tuvo una vigencia de solo dos meses, encamina una tendencia hacia la estandarización de procedimientos. El INRA buscó expresar señales de institucionalidad y eficiencia, en un momento en que su rol era observado tanto por actores sociales como por organismos de cooperación internacional.

El MOF aprobado mediante RA N° 181/2006, el tercer MOF del mismo año, profundiza la transformación institucional con una clara estrategia de fortalecimiento territorial. Se reorganizan las direcciones departamentales y se restituyen las unidades de SAN TCO, SAN SIM y la unidad de Regiones Especiales, correspondiente al Saneamiento Sin Más Trámite previsto por normativa (D.S. N° 29215). Con esto se refuerza una lógica de descentralización funcional y se consolidan equipos técnicos en campo, particularmente en zonas de alta conflictividad o rezago de saneamiento, bajo la figura de unidades regionales. Entre los aportes de este MOF destacan los sistemas integrados de información territorial y la creación de unidades responsables de saneamiento en Altiplano, Trópico y regiones especiales, para el cruce de datos entre registro agrario y georreferenciación.

El MOF aprobado mediante RA N° 037/2008, con la implementación de la Ley N° 3545, avanza en la transformación estructural del INRA con la inclusión de unidades de atención a tierras comunitarias, territorios indígenas y modalidades colectivas de tenencia de la tierra. La reorganización de este manual responde a la ampliación del marco jurídico y al enfoque sobre los territorios ancestrales y los derechos colectivos. La Dirección General de Administración de Tierras fortalece su rol operativo y establece tres componentes: Unidad de Distribución de Tierras, Unidad de Reversión y Unidad de Expropiación. A nivel

operativo, en este manual se reorganizan las tareas de fiscalización, titulación y seguimiento de la función social y función económica y social, a cargo de las unidades departamentales de saneamiento. Asimismo, se refuerzan mecanismos de transparencia y control social en zonas rurales a través de las unidades de saneamiento regionales.

El MOF aprobado mediante RA N° 298/2011, posterior a la aprobación de la nueva Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia, evidencia percepciones críticas sobre los procesos institucionales para adecuar flujos administrativos, técnicos y tecnológicos del INRA. Este manual refleja la transición de las direcciones generales previas hacia una conformación de cinco direcciones, la última orientada como Dirección General de Planificación. Afianza el uso de tecnologías de información, consolidando sistemas digitales y bases de datos de predios que permiten realizar seguimiento de trámites, monitoreo de conflictos, entre otros. Si bien la vigencia del manual fue de un mes, se complejiza la estructura funcional de las subdirecciones departamentales con equipos de análisis jurídico-técnico y unidades especializadas de coordinación interinstitucional y gubernamental.

El MOF aprobado mediante RA N° 395/2011, también del mismo año, surge con una vigencia de 28 días. Las reconfiguraciones más importantes recaen en la Dirección General de Planificación, que se integra al nivel de coordinación nacional. Se crean unidades encargadas del control social, la transparencia y la fiscalización interna como parte de la gestión pública del Estado. A diferencia de las versiones anteriores, este MOF (395/2011) menciona las articulaciones departamentales alrededor de las unidades regionales: la región Altiplano agrupa a La Paz, Oruro y Potosí; la región Valles comprende Chuquisaca, Cochabamba y Tarija; y la región Llanos congrega a Santa Cruz, Beni

y Pando. Además, se señala el fortalecimiento del nivel técnico y operativo de las direcciones departamentales, encargadas del saneamiento y la titulación de tierras, a través de la composición de las unidades regionales.

El MOF aprobado mediante RA N° 421/2011 estabiliza la coordinación multinivel de la arquitectura institucional del INRA, bajo cuatro direcciones generales (reintegrando la Dirección de Planificación). A nivel técnico, se crean unidades especializadas en gestión territorial plurinacional, así como áreas responsables del tratamiento de derechos agrarios estatales y sistemas normativos previstos por la Constitución Política de 2009. Este manual formaliza la Unidad de Conciliación y Gestión de Conflictos, conforme a las pautas de administración agraria y, paralelamente, incorpora una visión más estratégica del uso del suelo rural, integrando componentes de ordenamiento territorial, derechos territoriales y fiscalización agraria.

El MOF aprobado mediante RA N° 082/2019 surge bajo el enfoque de “interoperabilidad funcional” que establece la Ley N° 777. Las metas del Plan General de Desarrollo Económico y Social (PGDES) y la Agenda Patriótica 2025 abarcan la gestión agraria y territorial en Bolivia, favoreciendo la coordinación interinstitucional y la coherencia territorial en el marco de la planificación estatal. A partir de la gestión 2019, el INRA, como entidad descentralizada y responsable de la administración, tenencia y acceso a la tierra y de la ejecución de políticas agrarias, enmarca sus procesos de planificación institucional bajo los lineamientos del Sistema de Planificación Integral del Estado (SPIE) y del PGDES. Este manual establece la vinculación del INRA con otras instancias gubernamentales e incluye la participación de organizaciones campesinas e indígenas en la estructura institucional. A nivel administrativo se implementa la Unidad de Coordinación con Organizaciones Sociales como un mecanismo de control social, mientras que a nivel operativo se crea la Dirección General de Catastro Rural, que, entre sus funciones principales, consolida

Tabla 3.
INRA, Manuales de Organización y Funciones (2006-2023)

Resolución Administrativa	Tiempo de vigencia	Director/a Nacional a cargo
053/2006	4 meses y 4 días	Saul Fernando Salazar Guzmán
135/2006	2 meses y 9 días	Saul Fernando Salazar Guzmán
181/2006	1 año, 5 meses y 4 días	Juan Carlos Rojas Calisaya
037/2008	3 años, 5 meses y 20 días	Juan Carlos Rojas Calizaya
298/2011	1 mes y 29 días	Julio Uraputina Aguararupa
395/2011	28 días	Julio Uraputina Aguararupa
421/2011	7 años, 4 meses y 28 días	Juanito Félix Tapi García
82/2019	3 años, 4 meses, 18 días	Juan Carlos León Rodas
131/2022	1 año, 3 meses y 26 días	Eulogio Núñez Aramayo
254/2023	Vigente	Eulogio Núñez Aramayo

Fuente: Datos recopilados de las resoluciones administrativas de los Manuales de Organización y Funciones del INRA (2006–2023).

la red de gestión territorial con entidades subnacionales y con la Autoridad de Bosques y Tierra (ABT).

El MOF aprobado mediante RA N° 131/2022 continúa con la lógica institucional del manual anterior. Se reorganizan funciones internas sin modificar sustancialmente las estructuras administrativas y operativas (unidades, órganos de control, comunicación y género). Este manual integra la Unidad de Coordinación y Gestión de Conflictos, a nivel nacional y departamental, para formalizar mecanismos de diálogo y mediación con actores y sectores involucrados. Si bien retoma los principios de descentralización funcional, redefine la interacción entre las direcciones departamentales y la Dirección Nacional, priorizando mecanismos de control remoto, reportes digitales y uso de bases de datos comunes.

El MOF aprobado mediante RA N° 254/2023 representa la madurez institucional del INRA, tras varios escenarios que demandan estrategias transversales en torno a la seguridad jurídica territorial. Si bien se mantiene la estructura de las direcciones generales y departamentales, se constituye una visión transversal de la gestión agraria, los derechos colectivos y las perspectivas territoriales, interculturales y de género. Este manual, vigente en el marco constitucional, fortalece el rol del INRA como garante de la seguridad jurídica territorial, en un contexto que advierte el crecimiento de conflictos agrarios y tensiones en torno a la última etapa de saneamiento y titulación de tierras.

Con la Ley N° 3545 (2006-2023), los Manuales de Organización y Funciones se inscriben en un marco institucional de la gestión agraria, estrechamente ligado con la participación de actores sociales. Las reconfiguraciones buscan garantizar tanto la presencia estatal como la capacidad resolutoria local frente a una realidad agraria diversa y conflictiva. Los MOF incorporan

estructuras que transversalizan el enfoque de derechos, como unidades de seguridad jurídica territorial, oficinas de coordinación con organizaciones sociales y direcciones encargadas del reagrupamiento agrario y la fiscalización social. Con la Ley N° 3545, la gestión administrativa del INRA incorpora nuevas capas de complejidad, priorizando la digitalización, la interoperabilidad institucional y la trazabilidad documental. Los últimos manuales evidencian un intento de equilibrio entre agilidad administrativa, fortalecimiento territorial y control institucional.

4.3. Estructura organizacional del INRA 2023 - vigente

El Manual de Organización y Funciones del Instituto Nacional de Reforma Agraria vigente establece una estructura organizacional que contempla una Dirección Nacional, seis direcciones generales (Saneamiento y Titulación, Administración de Tierras Fiscales, Catastro Rural, Planificación, Asuntos Jurídicos y Administración y Finanzas), y direcciones departamentales. Cada una de estas instancias, junto a sus áreas y unidades correspondientes, contempla objetivos y funciones que rigen la gestión de los procesos agrarios del INRA. El manual señala una clasificación de las unidades según el tipo de incidencia y contribución al cumplimiento de los objetivos estratégicos de la institución.

La estructura jerárquica del INRA se divide en tres niveles principales: el nivel superior, representado por la Dirección Nacional, que define las políticas y estrategias institucionales; el nivel ejecutivo, conformado por las direcciones generales, encargadas de la implementación y ejecución de dichas políticas; y el nivel técnico-operativo, que agrupa las direcciones departamentales, jefaturas regionales, unidades organizacionales y áreas de apoyo, responsables de realizar las funciones operativas diarias.

Tabla 4.
INRA, Unidades organizacionales Dirección Nacional,
MOF 2023

Tipo de unidad organizacional	Direcciones	Funciones
SUSTANTIVAS	Dirección Nacional	Participación y contribución directa al cumplimiento de la misión del INRA
	Direcciones departamentales	
	Dirección General de Saneamiento y Titulación	
	Dirección General de Administración de Tierras Fiscales	
	Dirección de Catastro Rural	
ADMINISTRATIVAS Y DE APOYO	Dirección General de Administración y Finanzas	Contribución al desarrollo y funcionamiento institucional
	Dirección General de Asuntos Jurídicos	
	Dirección General de Planificación	
	Ventanilla única	
DE ASESORAMIENTO Y CONTROL	Coordinación Nacional	Competencias especializadas, de carácter consultivo y asesoramiento
	Unidad de Auditoría Interna	
	Unidad de Transparencia	
	Unidad de Comunicación Social y Género	
	Unidad de Coordinación y Gestión de Conflictos con Organizaciones Sociales	
	Autoridad Sumariante	

Fuente: Manual de Organización y Funciones del INRA, 2023.

Tabla 5.
INRA, Estructura jerárquica, MOF 2023

Ordenamiento	Instancia	Competencias
Nivel Superior	Dirección Nacional	Establece políticas, define los objetivos y las estrategias institucionales
Nivel Ejecutivo	Direcciones generales	Ejecutan las políticas institucionales; tienen facultad de toma de decisiones bajo lineamientos definidos en el nivel superior; deben generar fluidez en el funcionamiento institucional
Nivel Técnico Operativo	Direcciones departamentales; jefaturas regionales; unidades organizacionales; áreas organizacionales	Desarrollan actividades operativas; coordinan en función de las instancias de las que dependen

Fuente: Manual de Organización y Funciones del INRA, 2023.

En el marco del proceso de desconcentración institucional y del principio de administración territorial, las direcciones departamentales constituyen la unidad operativa más relevante para la ejecución de políticas públicas agrarias a nivel subnacional. El manual indica que estas direcciones son responsables de materializar, en el territorio, los objetivos estratégicos del Plan de Desarrollo Económico y Social (PDES) y de la Agenda Patriótica 2025, particularmente en lo relativo al saneamiento de la propiedad agraria, la administración de tierras fiscales, la titulación y el registro técnico-catastral.

Las direcciones departamentales, clasificadas jerárquicamente en niveles A, B y C según su capacidad operativa, estructura y alcance territorial, presentan una organización funcional que articula diversas unidades sustantivas y de apoyo.

El Nivel A, más complejo y completo, incluye cuatro unidades clave: Saneamiento, Catastro Rural, Asesoría Legal, y Administración y Finanzas. El Nivel B funciona con tres de estas unidades (excluyendo la Asesoría Legal como unidad formal) y suele incorporar una jefatura regional para atender zonas más alejadas del centro departamental. El Nivel C está compuesto por dos unidades: Catastro Rural y Administración de Tierras, y Administración y Finanzas.

A pesar de estas diferencias estructurales, todos los niveles comparten el mismo objetivo institucional: representar al INRA en su jurisdicción y garantizar el cumplimiento de los procedimientos técnicos y jurídicos en los procesos agrarios.

Tabla 6.
INRA, Estructura organizacional direcciones departamentales, MOF 2023

Direcciones departamentales TIPO A	Unidades dependientes	
La Paz Cochabamba Santa Cruz	Unidad Departamental de Saneamiento	Coordinación Departamental de Gestión de Conflictos
	Unidad Departamental de Catastro Rural	
	Unidad Departamental de Asesoría Legal	Comunicación y Género
	Unidad Departamental de Administración y Finanzas	Ventanilla única
	Regional	
Direcciones departamentales TIPO B	Unidades dependientes	
Potosí Tarija Beni Oruro Chuquisaca	Unidad Departamental de Saneamiento	Asesoría Legal
	Unidad Departamental de Catastro Rural	Comunicación Social y Género
	Unidad Departamental de Administración y Finanzas	
	Regional	
Direcciones departamentales TIPO C	Unidades dependientes	
Pando	Unidad Departamental de Catastro Rural y Administración de Tierras	Asesoría Legal
	Unidad Departamental de Administración y Finanzas	Comunicación Social y Género

Fuente: Manual de Organización y Funciones del INRA, 2023.

En términos funcionales, la Dirección Departamental asume un conjunto de atribuciones que abarcan desde la conducción de los procesos de saneamiento y titulación hasta la gestión administrativa y presupuestaria. Entre sus competencias específicas destacan la resolución de conflictos agrarios, la emisión de resoluciones administrativas, la articulación con actores sociales y autoridades locales, así como la implementación de políticas de género y la promoción de mecanismos de conciliación.

A este nivel, el ejercicio del poder institucional se vuelve particularmente sensible, pues convergen intereses comunales, productivos y políticos que requieren de una mediación efectiva y de una lectura territorialmente situada.

El organigrama general, incluido en el propio manual, refleja la relación de dependencia entre estos niveles, estableciendo tanto vínculos ascendentes como descendentes, y permite una visualización clara de las responsabilidades en cada instancia. La organización también contempla áreas de coordinación interna y externa, promoviendo una gestión integral y coherente en función de los objetivos estratégicos del INRA. Asimismo, la estructura se encuentra sujeta a actualizaciones periódicas para ajustarse a las necesidades emergentes y garantizar la eficacia en la gestión del sector agrario y territorial del Estado Plurinacional de Bolivia.

4.4. Direcciones nacionales del INRA

La gestión del INRA, al igual que la de otras instituciones públicas con sus propias características, se inscribe en el proceso más amplio de reforma agraria y en los objetivos de cada uno de los ciclos de reforma que refleja la gestión del Estado. En el caso particular del INRA, el liderazgo ejercido desde su Dirección Nacional constituye un reflejo de la compleja

relación entre Estado, territorio y sociedad, así como de la permanente construcción de una institucionalidad sensible a las transformaciones sociales y las demandas históricas en el campo boliviano.

A lo largo de la historia del Instituto Nacional de Reforma Agraria, la figura de la Dirección Nacional ha sido clave para la conducción de los procesos de saneamiento, titulación y administración de tierras en Bolivia. Uno de los aspectos que resalta en la revisión de la nómina de directores es la variabilidad en el tiempo de permanencia en el cargo. La duración de los mandatos ha dependido tanto de la capacidad de gestión y de administración de la normativa y los procesos administrativos, como del respaldo político del más alto nivel, de las coyunturas políticas y de la articulación con las demandas de las organizaciones sociales rurales, campesinas e indígenas, así como de gremios y de la capacidad de gestión de recursos internos y externos.

La función política del cargo trasciende la mera administración técnica. La persona que asume la Dirección debe ejercer un delicado equilibrio entre los intereses del Estado y las expectativas de las organizaciones indígenas, campesinas y agrarias, protagonistas de los procesos de reforma agraria. Así, quien ocupa la titularidad del INRA no solo representa la institucionalidad estatal, sino que también se convierte en figura de interlocución, mediación y, muchas veces, de legitimación del proceso transformador en el acceso y distribución de la tierra.

En este sentido, el respaldo de las organizaciones sociales ha resultado fundamental para la estabilidad y la efectividad de la gestión. El apoyo de sindicatos, federaciones campesinas, comunidades indígenas y movimientos sociales puede facilitar la implementación de políticas agrarias o, en caso contrario, acelerar la remoción de autoridades que no respondan a los principios de equidad y justicia social que

fundamentan la reforma agraria en Bolivia. Es común que la permanencia en el cargo esté directamente relacionada con la capacidad de la directora o el director para dialogar y construir consensos con todos los sectores involucrados.

Tabla 7.
INRA, directoras y directores nacionales, por fecha de ingreso y finalización en el cargo

N°	Persona	Fecha de inicio	Fecha de finalización	Meses en el cargo	Presidente que lo designó
1	Lic. Isabel Lavadenz, interventora	23/12/1992	22/10/1996	45	Jaime Paz Zamora / Gonzalo Sánchez de Lozada
1	Lic. Isabel Lavadenz	22/10/1996	14/11/1997	12	Gonzalo Sánchez de Lozada
2	Abg. Hugo Teodovich Ortiz	14/11/1997	23/07/1998	8	Hugo Banzer Suárez
3	Ing. Jaime Medrano Soriano	18/08/1998	18/12/1998	4	Hugo Banzer Suárez
4	Lic. René Salomón Vargas	18/12/1998	18/12/2003	60	Hugo Banzer / Jorge Quiroga
5	Abg. Alcides Vadillo Pinto	29/12/2003	18/08/2005	19	Carlos Mesa
6	Ing. Roberto Torrez Valdez	19/08/2005	06/03/2006	6	Eduardo Rodríguez Veltzé
7	Ing. Saúl Fernando Salazar Guzmán	07/03/2006	07/09/2006	6	Evo Morales Ayma
8	Lic. Juan Carlos Rojas Calisaya	08/09/2006	10/06/2011	57	Evo Morales Ayma
9	Abg. Julio Urapotina Aguararupa	11/06/2011	30/11/2011	5	Evo Morales Ayma
10	Abg. Juanito Felix Tapía García	01/12/2011	11/06/2014	30	Evo Morales Ayma
11	Abg. Jorge Gómez Chumacero	12/06/2014	10/05/2016	22	Evo Morales Ayma
12	Abg. Jhonny Oscar Cordero Núñez	11/05/2016	13/03/2017	10	Evo Morales Ayma
13	Abg. Eugenia Beatriz Yuque Apaza	14/03/2017	23/10/2018	19	Evo Morales Ayma
14	Abg. Macario Lahor Cortez Chávez	24/10/2018	11/12/2018	1	Evo Morales Ayma
15	Sr. Juan Carlos León Rodas	12/12/2018	17/04/2019	4	Evo Morales Ayma
16	Abg. Roberto Luis Polo Hurtado	05/06/2019	04/03/2020	8	Evo Morales / Jeanine Añez
17	Abg. Manuel Alejandro Machicao Orsi	05/03/2020	07/02/2021	11	Jeanine Añez Chávez
18	Abg. Eulogio Núñez Aramayo	08/02/2021	09/11/2025	57	Luis Arce Catacora

Fuente: Dirección General de Administración y Finanzas, 2025.

Gran parte de los primeros diez años de la administración del INRA fue conducida por representantes directos de los gremios empresariales de Bolivia, bajo la Ley N° 1715. Sus avances fueron limitados y carecieron de un criterio nacional, lo que generó las condiciones para las movilizaciones de pueblos indígenas y campesinos, que exigieron el establecimiento de nuevas estructuras de gobierno, la modificación sustancial del proceso mediante la Ley N° 3545 y un cambio radical en los procedimientos de titulación y administración de tierras en Bolivia.

El análisis de género, la equidad social, la restitución de derechos a los pueblos indígenas, la redistribución de tierras, así como el conocimiento de la población multicultural de los distintos territorios del país, junto con los compromisos internacionales y aspectos internos de gestión –como el manejo de recursos materiales y humanos– son factores que determinan los resultados que cada director y sus equipos pueden mostrar.

4.5. La operativa de partida: Dirección General de Planificación y Dirección General de Administración y Finanzas

Con la promulgación de la Ley N° 1715 en 1996, las agencias de cooperación internacional priorizaron, entre otras medidas, el apoyo financiero a la reforma agraria. En esta primera etapa, el INRA accedió de manera simultánea a diversas fuentes de financiamiento, lo que exigió adecuar su estructura organizacional, fortalecer sus capacidades internas y desarrollar mecanismos de administración, planificación y monitoreo que garantizaran un uso eficiente y transparente de los recursos.

La evolución institucional del INRA tuvo un impacto directo en la Dirección General de Administración y Finanzas (DGAF), principalmente por el incremento del personal bajo su dependencia. Esta dirección, de carácter estándar en toda la administración pública, asumió el desafío de gestionar un volumen cada vez mayor de operaciones financieras y administrativas. En paralelo, la Dirección General de Planificación siguió un proceso de transformación más dinámico, ajustándose a las nuevas demandas institucionales y a la creciente complejidad de la gestión de proyectos con financiamiento externo.

En los primeros años, según los Manuales de Organización y Funciones (MOF), se concebía que la Dirección General de Saneamiento y Titulación impulsara las iniciativas de búsqueda de financiamiento. En esa etapa, la planificación se entendía como una función administrativa de seguimiento y monitoreo de la gestión del INRA; por tal motivo, se constituyó una Unidad de Planificación dentro de la estructura operativa de la DGAF.

A partir de 2006, la Unidad de Planificación pasó a depender de la Dirección Nacional, manteniendo su carácter operativo, pero con

una función más especializada: coordinar y monitorear la ejecución financiera de múltiples fuentes de cooperación. Este proceso exigió sistematizar resultados de gestión y desarrollar competencias en formulación de proyectos, lo que marcó el inicio de una transición hacia una planificación estratégica institucional.

En 2009, la Unidad de Planificación fue elevada a rango de Dirección General, consolidándose como la instancia encargada de definir la visión institucional, formular propuestas y proyectos, y acompañar su ejecución mediante procesos de programación, monitoreo y evaluación. Desde entonces, la Dirección General de Planificación integra también la Unidad de Sistemas, responsable de administrar la información institucional sobre saneamiento, catastro y distribución de tierras, además de los sistemas administrativos.

Actualmente, la Dirección General de Planificación (DGP) y la Dirección General de Administración y Finanzas (DGAF) son las responsables de conducir la planificación institucional y la gestión financiera, en coordinación con las demás Direcciones Generales del INRA: Saneamiento y Titulación, Administración de Tierras, Catastro Rural y Asuntos Jurídicos.

Dirección General de Planificación (DGP)

La Dirección General de Planificación opera como el puente entre la visión estratégica y la ejecución operativa del INRA. Tiene a su cargo la elaboración del Plan Estratégico Institucional (PEI), la conducción del Programa de Operaciones Anual (POA), el seguimiento y evaluación de metas en saneamiento, titulación, catastro y administración de tierras, y la coordinación interinstitucional con el órgano rector de planificación, las entidades del sector y la cooperación internacional, conforme al marco del Sistema de Planificación Integral del

Estado. De acuerdo con el MOF 2023, la DGP cuenta con dos unidades:

- **Unidad de Planificación, Programación, Proyectos y Desarrollo Organizacional, y**
- **Unidad de Sistemas de Información y Telemática.**

La DGP en su rol estratégico de **brújula y altímetro institucional**, construye con el apoyo de las otras direcciones, las orientaciones para delinear el futuro institucional. Por ejemplo, dada la conclusión del saneamiento, se trabaja actualmente en el rediseño organizacional para cumplir el mandato constitucional de asegurar el uso sustentable de la tierra. Pero también, la DGP genera la información oficial del INRA sobre sus avances y resultados de gestión y coordina la preparación de documentos de posicionamiento institucional. Para cumplir este último cometido, y generar la información pertinente, la unidad de sistemas gestiona el mantenimiento de los sistemas de información y sus servicios para facilitar el trabajo de las unidades operativas del INRA.

En los últimos cinco años, la Dirección General de Planificación ha liderado procesos clave como la actualización del Manual de Organización y Funciones (MOF), la capacitación del personal en gestión de conflictos y enfoque de género, la elaboración de estudios y publicaciones especializadas, y la reactivación de líneas de financiamiento con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y otras cooperaciones técnicas, consolidando una gestión moderna y orientada a resultados.

Para la gestión de los financiamientos externos, el INRA no genera multiplicidad de unidades ejecutoras, sino que constituye una sola Unidad Ejecutora dentro de la DGP. En cuanto a la ejecución financiera, las tareas se concentran en la DGAF. Este modelo de gestión apunta a disminuir la burocracia, armonizar procedimientos y reducir costos.

Asimismo, la planificación incorpora la gestión de riesgos institucionales, identificando cuellos de botella como la interoperabilidad con Derechos Reales, la digitalización de expedientes o el rezago en procesos de titulación. A partir de su evaluación, se establecen medidas de mitigación con responsables definidos y plazos realistas.

El sistema de planificación y monitoreo se apoya en metas operativas que permiten controlar el desempeño físico y financiero, y facilitan la revisión periódica de resultados por parte de la Dirección Nacional y las Direcciones Departamentales.

Dirección General de Administración y Finanzas (DGAF)

La Dirección General de Administración y Finanzas es responsable de la programación y ejecución presupuestaria por fuente, la contabilidad gubernamental, la tesorería, la administración de activos, la logística, la infraestructura y la contratación pública conforme a las NB-SABS.

Durante la última década, la DGAF ha fortalecido su orientación a resultados mediante compras consolidadas, contratos marco, control interno basado en riesgos y trazabilidad entre los pagos y los productos comprometidos en el POA. La estandarización del archivo físico-digital y la mejora de los espacios de atención en oficinas departamentales han contribuido a reducir costos operativos y riesgos legales.

Actualmente, la DGAF cuenta con tres unidades:

- **Unidad de Gestión Financiera,**
- **Unidad de Gestión Administrativa, y**
- **Unidad de Gestión de Recursos Humanos.**

Su función esencial es la implantación y actualización de los Sistemas de Administración

(financieros y no financieros), ajustando los Reglamentos Específicos conforme a los lineamientos de los órganos rectores y en concordancia con la Ley N° 1178 y los Sistemas de Planificación Integral e Inversión Pública del Estado Plurinacional. Esta labor garantiza la optimización del uso de los recursos y proporciona información oportuna y confiable para la toma de decisiones estratégicas.

Desde 2006 el INRA ha sido auditado en su manejo financiero, tanto para los proyectos con recursos externos, como a nivel institucional, por empresas nacionales e internacionales de reconocido prestigio, como son: Pricewaterhouse, Delta Consult LTDA., Berthin Amengual & asociados, Ruizmier, Rivera, Peláez, Auza S.R.L., entre otras. El producto de estas auditorías, siempre han sido dictámenes favorables, obteniendo observaciones y recomendaciones que han permitido mejorar la gestión institucional. Aspectos como la organización de cronogramas, la optimización de inventarios, la reducción de demoras en pagos y la digitalización de archivos fueron progresivamente atendidos, demostrando el compromiso del INRA con la transparencia, la eficiencia administrativa y la sostenibilidad operativa.

4.6. Personal en el equipo del INRA

En cuanto a la estructura del personal, el INRA ha optado por un esquema que combina la estabilidad laboral con la flexibilidad necesaria para adaptarse a los retos de la gestión pública. La diversificación del personal por año, sexo, departamento y unidades especializadas refleja la complejidad y amplitud de los procesos que gestiona la institución, los cuales requieren equipos multidisciplinarios capaces de responder a las demandas de territorios con realidades muy variadas.

Las labores del INRA, en todo el territorio nacional, han requerido el concurso permanente de un contingente importante de personas, responsables de poner en marcha las directrices, la organización y las metas establecidas por el gobierno. Ello ha dependido tanto de las decisiones internas de sus direcciones como de la capacidad económica de la institución, que en varias gestiones estuvo vinculada a recursos externos, provenientes de créditos y donaciones.

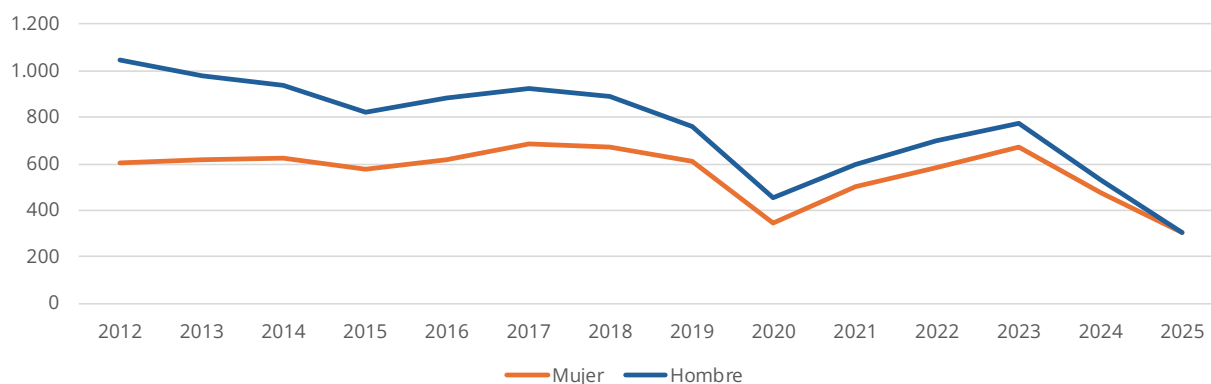
Con la información disponible desde 2012, se puede apreciar que en determinados momentos llegaron a trabajar hasta mil seiscientas personas de manera simultánea, distribuidas en las distintas regiones y direcciones del INRA. La composición de género del personal se ha ido modificando con el tiempo. Como se muestra en el Gráfico N° 1, el número de personas contratadas ha sido variable.

En los últimos años, la administración del INRA se ha propuesto generar las condiciones necesarias para equilibrar la participación de hombres y mujeres en todos los niveles de la institución, tanto administrativos como técnicos y directivos. Como se aprecia en el Gráfico N° 2, desde la gestión 2023 se marca un quiebre significativo: para 2024, siete de las nueve direcciones departamentales están a cargo de mujeres.

Al mismo tiempo, como se aprecia en el Gráfico N° 3, es importante señalar que, debido a las características de los contratos en la función pública en Bolivia, así como a las condiciones específicas de los créditos y donaciones provenientes de fondos externos al Estado, una parte importante del personal del INRA se encuentra bajo la modalidad de contratos eventuales y de consultoría.

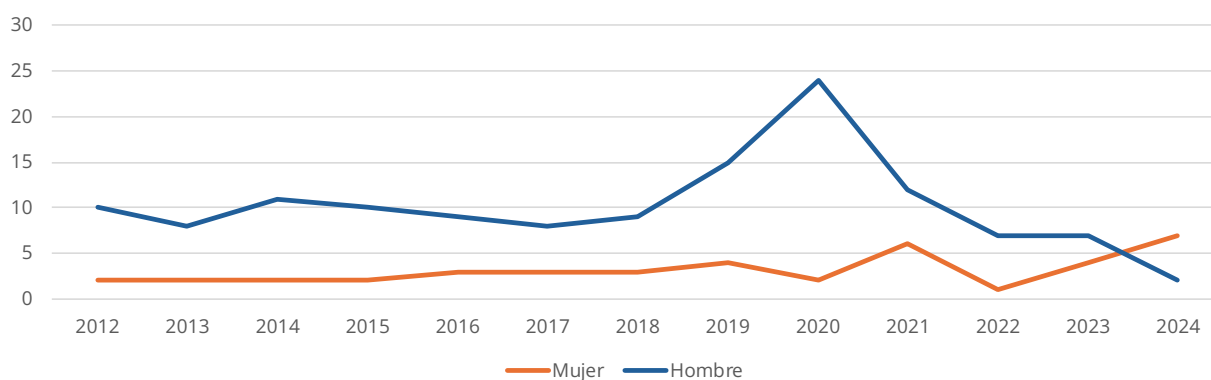
La estructura de personal, según el tipo de contrato, evidencia la existencia de un grupo de funcionarios con contrato permanente,

Gráfico 1.
INRA, personal contratado por año, por sexo



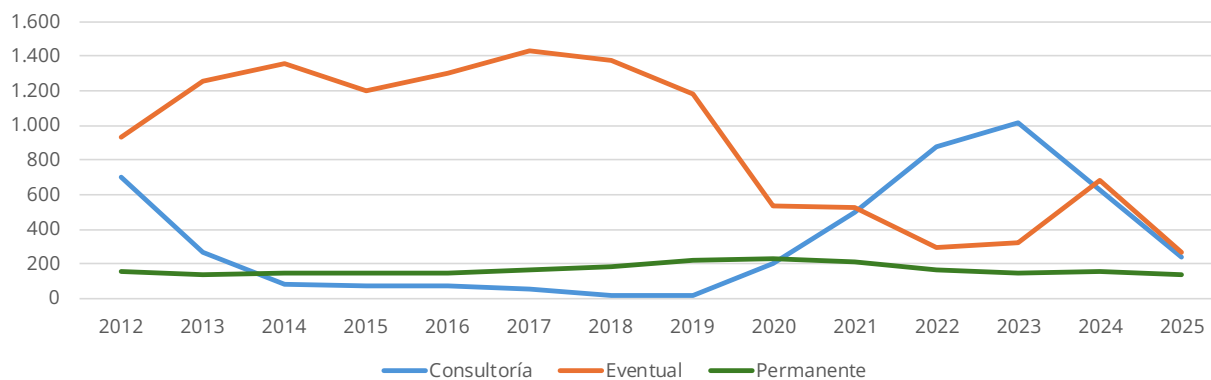
Fuente: Dirección General de Administración y Finanzas, 2025.

Gráfico 2.
INRA, directoras y directores departamentales por sexo



Fuente: Dirección General de Administración y Finanzas, 2025.

Gráfico 3.
INRA, personal por tipo de contrato



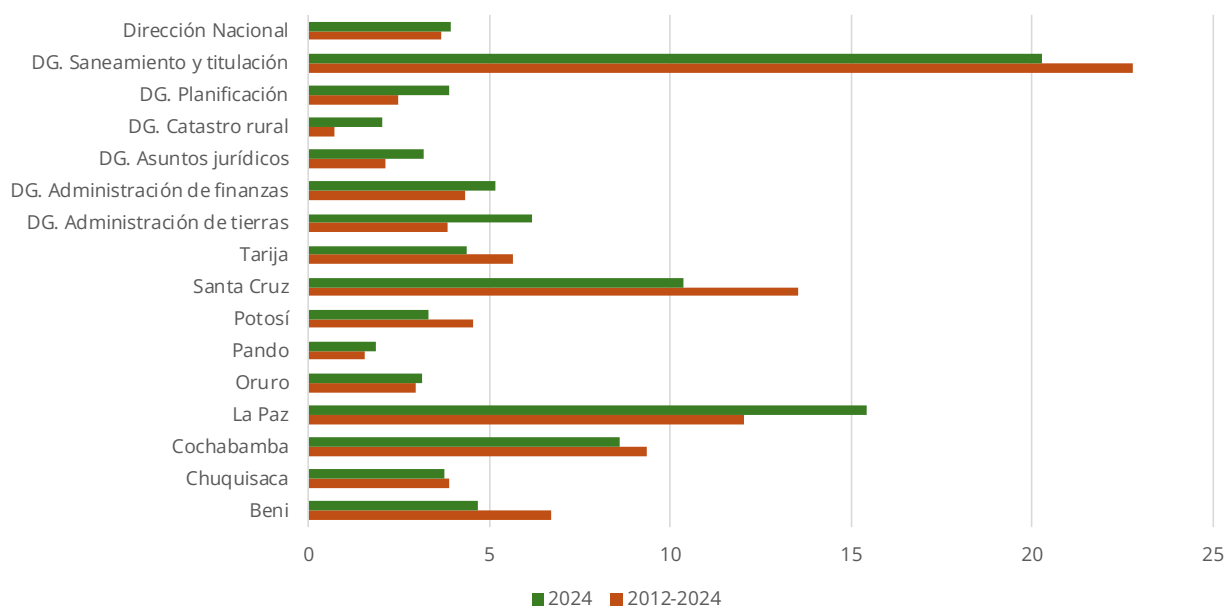
Fuente: Dirección General de Administración y Finanzas, 2025.

responsables de la conducción estratégica de la institución, así como de las funciones administrativas y operativas continuas. Este sector ha representado entre el 9% y el 30% del total de la planilla. En contraste, el personal eventual o de consultoría, encargado de tareas específicas –incluido el trabajo de campo–, ha fluctuado entre el 91% y el 70%. No obstante, es importante señalar que esta situación contractual no implica falta de experiencia o capacidad en el personal eventual, sino que responde a una característica propia de la administración estatal de contratos y de las modalidades de financiamiento disponibles.

Por otra parte, el análisis histórico del personal, de acuerdo con la unidad a la que pertenece

cada contrato, permite identificar los cambios de énfasis y las prioridades de gestión del INRA. En el Gráfico N° 4 se observa que, en los últimos años, las direcciones de Catastro, Administración de Tierras, Planificación y Finanzas han incrementado su participación porcentual en la estructura del personal, mientras que la Dirección de Saneamiento y Titulación ha disminuido su presencia relativa. En cuanto a los departamentos, la única oficina que ha experimentado un crecimiento en personal es la de La Paz, lo cual se explica por ser el departamento con mayor superficie y número de predios pendientes de titulación acumulados en gestiones anteriores.

Gráfico 4.
INRA, personal por unidad de gestión, histórico 2012-2024
comparado con 2024



Fuente: Dirección General de Administración y Finanzas, 2025.

La composición del personal, por número de personas, disciplinas, tareas y metas programadas, plantea un doble desafío: por un lado, de carácter administrativo, para garantizar el cumplimiento de los criterios de la función pública y las normas del Estado; y,

por otro, de gestión institucional, al requerir que la incorporación de personal vaya acompañada de ciclos de formación continua y de fortalecimiento del sentido de pertenencia institucional. En este marco, entre los años 2022 y 2023, todo el personal del INRA participó

en cursos relativos a la política de género y la gestión de conflictos, mientras que un grupo más reducido se especializó en estas mismas áreas.

4.7. Ingreso y destino de los recursos financieros del INRA

El INRA, como entidad pública descentralizada del Ministerio de Desarrollo Rural y Tierras, con jurisdicción nacional, cuenta con personalidad jurídica y patrimonio propio. Los recursos que gestiona y administra se rigen por la normativa aplicable a las entidades públicas en Bolivia, tanto en lo referido a ingresos como a los mecanismos de control, entre ellos la Ley SAFCO y otras disposiciones vigentes del Estado vinculadas a la transparencia, la rendición de cuentas y la eficiencia en el uso de los fondos públicos.

Asimismo, el INRA tiene la capacidad de generar recursos propios a través de servicios relacionados con el saneamiento y el catastro, principalmente, así como de elaborar proyectos y negociar convenios que, de acuerdo con sus características, deben ser aprobados por las instancias de control y autorización correspondientes de los órganos Ejecutivo y Legislativo del Estado Plurinacional de Bolivia.

La gestión financiera del INRA refleja los retos y oportunidades de una unidad descentralizada del Estado boliviano. Combina múltiples fuentes de financiamiento y se adapta tanto a las realidades de la economía nacional como a la necesidad de cumplir con estándares internacionales de eficiencia y transparencia, factores clave para garantizar la continuidad y sostenibilidad de sus acciones.

Los aspectos financieros y presupuestarios resultan imprescindibles, dado que los techos presupuestarios, la variabilidad de los desembolsos y la necesidad de ajustar constantemente el cronograma operativo a

la disponibilidad de fondos han generado, en ocasiones, cuellos de botella en la ejecución de los planes operativos. Esto ha repercutido directamente en los procesos de saneamiento y titulación de tierras.

En la Tabla N° 8 se presenta el total de recursos ejecutados por el INRA entre las gestiones 1996 y 2024, diferenciados según sus principales fuentes de financiamiento internas y externas. Para efectos de simplificación, las fuentes internas se agrupan en: i) recursos provenientes del Tesoro General de la Nación (TGN), correspondientes a fondos públicos asignados por el nivel central del Estado y registrados en el Presupuesto General de la Nación; y ii) recursos propios del INRA, generados por los servicios que presta a la población. Por su parte, los recursos externos provienen de organismos de cooperación bilateral y multilateral, canalizados tanto en forma de donaciones como de créditos internacionales.

Con esta información, es importante señalar que el saneamiento y la titulación de tierras en Bolivia, así como el establecimiento y fortalecimiento de la estructura del órgano de administración de tierras, han representado una inversión significativa y una apuesta estratégica del Estado boliviano. En total, las donaciones recibidas por el INRA para sus labores equivalen aproximadamente al 11% de los recursos ejecutados, concentrándose principalmente entre 1997 y 2013, con variaciones anuales. El restante 89% corresponde a responsabilidad del propio Estado, ya sea a través de recaudaciones internas o mediante créditos externos autorizados por las instancias ejecutivas y legislativas, cuyo pago está garantizado por el TGN.

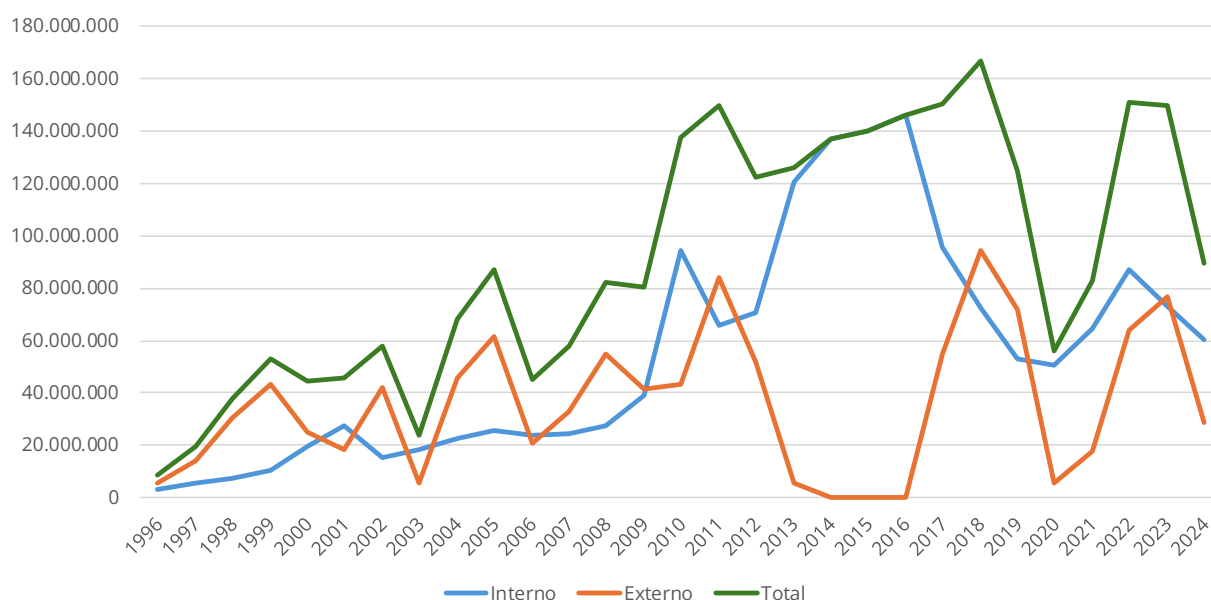
Tabla 8.
INRA, ejecución físico-financiera en Bs, por tipo de fuente
(1996-2024)

GESTIÓN	TGN	INRA	TOTAL INTERNO	CRÉDITO	DONACIÓN	TOTAL EXTERNO	TOTALES
1996	3.107.015	140.102	3.247.118	5.503.856	-	5.503.856	8.750.973
1997	5.438.039	239.354	5.677.393	13.808.986	88.070	13.897.056	19.574.449
1998	7.327.651	251.767	7.579.418	28.751.078	1.675.682	30.426.760	38.006.178
1999	9.953.045	202.908	10.155.953	39.685.425	3.443.005	43.128.430	53.284.383
2000	18.681.489	960.511	19.642.001	20.136.518	4.909.037	25.045.555	44.687.555
2001	25.254.711	2.300.168	27.554.879	10.685.287	7.643.280	18.328.567	45.883.446
2002	14.234.875	1.200.244	15.435.119	21.045.229	21.318.730	42.363.958	57.799.078
2003	15.030.375	3.157.671	18.188.046	5.366.133	-	5.366.133	23.554.179
2004	14.681.712	7.858.777	22.540.489	20.096.769	25.644.492	45.741.261	68.281.750
2005	14.472.256	11.009.767	25.482.022	31.895.807	29.575.439	61.471.245	86.953.268
2006	10.019.291	13.971.673	23.990.964	-	20.947.839	20.947.839	44.938.803
2007	11.160.676	13.417.547	24.578.223	421.645	32.623.639	33.045.284	57.623.507
2008	11.428.248	16.266.131	27.694.379	11.605.069	43.157.756	54.762.825	82.457.204
2009	18.609.270	20.548.020	39.157.290	11.520.675	29.998.846	41.519.521	80.676.811
2010	9.607.266	84.519.391	94.126.657	37.278.130	5.920.714	43.198.844	137.325.502
2011	9.692.962	55.966.293	65.659.255	40.103.363	44.032.998	84.136.361	149.795.615
2012	8.306.329	62.430.357	70.736.685	20.036.862	31.833.017	51.869.879	122.606.564
2013	42.319.417	78.017.527	120.336.944	5.501.652	180.167	5.681.819	126.018.762
2014	76.399.863	60.616.622	137.016.484	-	-	-	137.016.484
2015	63.206.588	76.941.752	140.148.340	-	-	-	140.148.340
2016	30.757.775	115.155.651	145.913.426	-	-	-	145.913.426
2017	15.997.036	79.840.776	95.837.812	54.589.977	-	54.589.977	150.427.789
2018	14.510.812	58.258.471	72.769.283	94.273.577	-	94.273.577	167.042.860
2019	12.170.373	40.703.767	52.874.141	72.057.516	-	72.057.516	124.931.656
2020	27.104.030	23.317.379	50.421.409	5.836.695	-	5.836.695	56.258.104
2021	53.839.844	10.993.341	64.833.185	17.880.089	-	17.880.089	82.713.274
2022	12.615.766	74.733.508	87.349.273	63.832.774	-	63.832.774	151.182.047
2023	16.644.353	56.335.462	72.979.815	76.544.282	-	76.544.282	149.524.097
2024	18.682.884	41.738.023	60.420.908	28.919.406	-	28.919.406	89.340.313

Fuente: Dirección General de Administración y Finanzas, 2025.

Como se observa en el Gráfico N° 5, el crecimiento del presupuesto del INRA ha sido sostenido. En los primeros años, los recursos externos (créditos y donaciones) predominaban, reflejando la naturaleza fundacional de la institución y la necesidad de implementar procesos de saneamiento a gran escala con el apoyo de la cooperación internacional. Por ejemplo, en 1999, el financiamiento externo representó más del 80% del presupuesto ejecutado.

Gráfico 5.
INRA, recursos ejecutados en Bs. por fuente interna y externa



Fuente: Dirección General de Administración y Finanzas, 2025.

Con el tiempo, la proporción de fondos provenientes del TGN y de recursos propios del INRA aumentó progresivamente, reflejando una consolidación institucional y una menor dependencia de recursos externos. No obstante, los picos de inversión, especialmente en años en que se priorizó el saneamiento masivo o la actualización tecnológica, continuaron asociándose a inyecciones extraordinarias de financiamiento internacional.

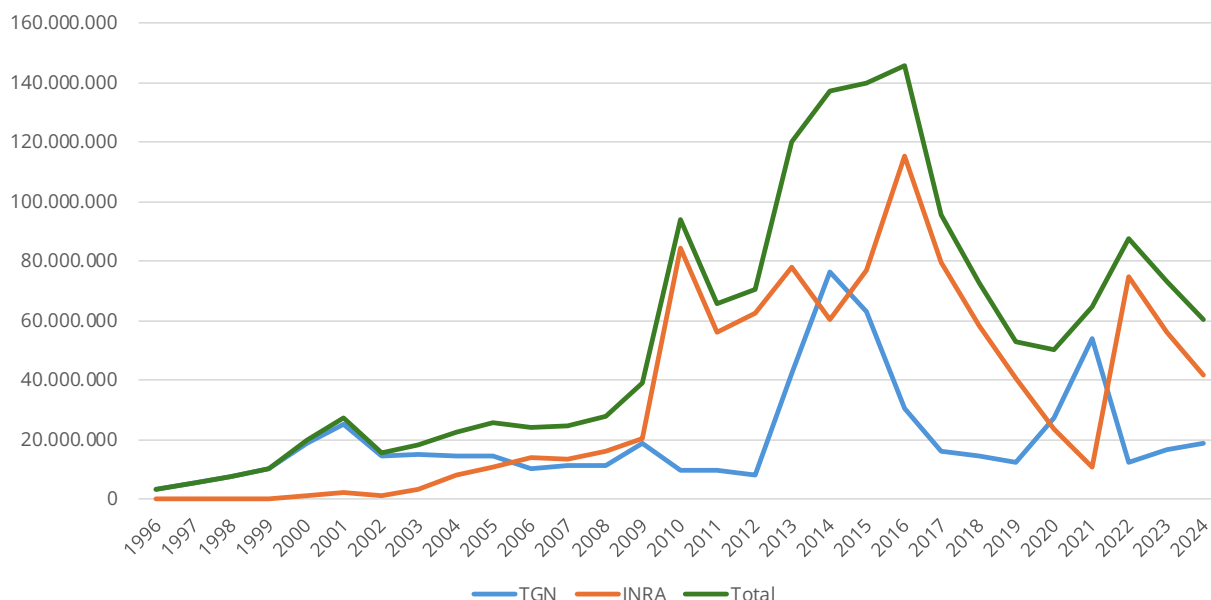
A modo ilustrativo, en la gestión 2010 se observa un salto notable en la ejecución presupuestaria, alcanzando más de 137 millones de bolivianos, como consecuencia de la combinación de recursos nacionales y externos destinados a acelerar los procesos de titulación. En los años posteriores, la tendencia de ejecución se

mantuvo por encima de los 100 millones de bolivianos, con una gradual estabilización de las fuentes de financiamiento.

En los últimos años, se evidencia una tendencia a la baja en los ingresos y el presupuesto, debido principalmente a la casi conclusión de los procesos de saneamiento y titulación, así como al reajuste de las funciones del Instituto. En 2020, se registró una caída en los ingresos y gastos, atribuible principalmente a la pandemia de COVID-19 y a la paralización de la función pública provocada por el golpe de Estado ocurrido entre noviembre de 2019 y noviembre de 2020. A partir de 2021, se aprecia una recuperación de los ingresos, tanto de recursos internos como externos.

En cuanto a los recursos internos (Gráfico N° 6), estos se componen de dos fuentes principales: el TGN, que en el acumulado histórico ha sido responsable del 39% de los recursos gestionados, y el propio INRA, con un 61%. Es importante señalar que la principal fuente de ingresos del INRA proviene del cobro de tasas de saneamiento y de los precios de adjudicación de tierras.

Gráfico 6.
INRA, recursos ejecutados en Bs. Fuentes internas



Fuente: Dirección General de Administración y Finanzas, 2025.

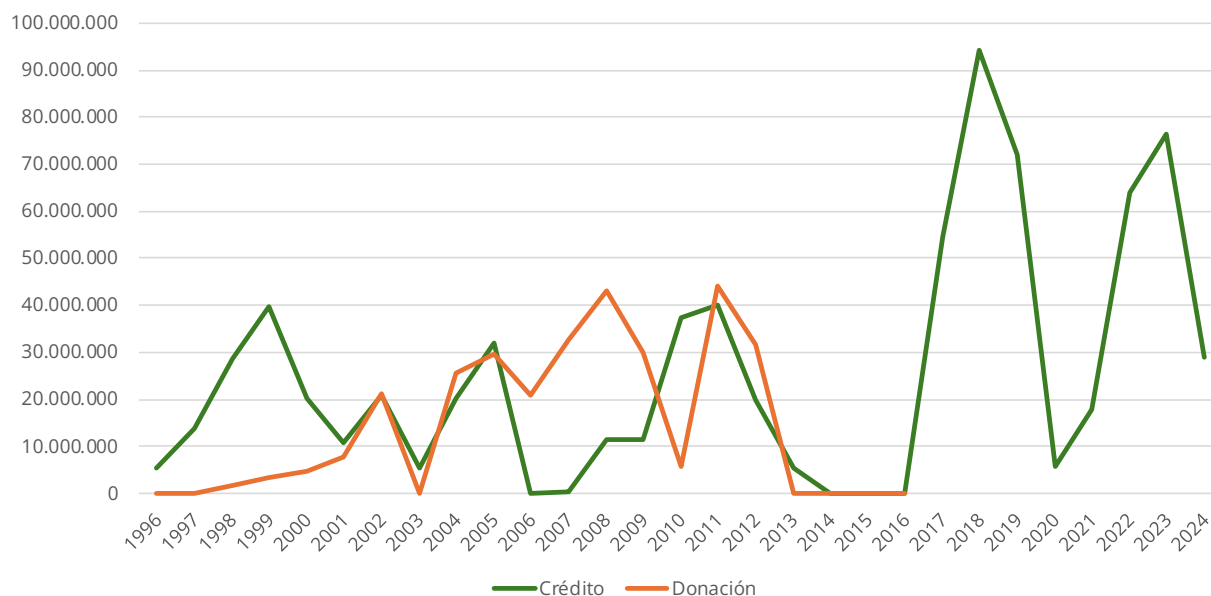
Cabe recordar que el INRA, al igual que otras entidades descentralizadas en los años 90, fue concebido como una institución capaz de generar gran parte de sus recursos a través de los servicios que brinda a la población, en este caso, a los propietarios de tierras. Como resultado de esta estructura de ingresos, durante los períodos de mayor intensidad en los procesos de titulación de tierras se registran mayores ingresos. A su vez, estos ingresos derivados de la titulación se sustituyen progresivamente por los generados por los servicios catastrales.

En el Gráfico N° 7 se puede apreciar que la inversión externa fue muy variable, tanto en subvenciones como en créditos. Esta caída de recursos fue compensada con las recaudaciones propias del INRA, provenientes del cobro de tasas de saneamiento, precios

de adjudicación y otros servicios. Por su parte, el crédito externo se recuperó a partir de 2017 gracias a un financiamiento del BID. Sin embargo, se registró una nueva baja entre 2019 y 2021, debido a que la entidad congeló los desembolsos por incumplimiento del contrato en términos de avance presupuestario y resultados comprometidos por el Estado, aspecto que fue negociado para su reinicio y ampliación de plazos en 2021.

Para 2024, el financiamiento del BID concluyó con resultados positivos para el país. A la fecha, los ingresos del INRA han disminuido; no obstante, se encuentra en trámite de aprobación en la Asamblea Plurinacional un nuevo financiamiento del BID para la conclusión del proceso de saneamiento, actualmente detenido por factores ajenos a las autoridades ejecutivas del gobierno y de la institución.

Gráfico 7.
INRA, recursos ejecutados en Bs. Fuentes externas



Fuente: Dirección General de Administración y Finanzas, 2025.

La caída de las donaciones se explica por dos razones: a) el cambio de clasificación de Bolivia como país en extrema pobreza, lo que conllevó a una reducción de la cooperación bilateral no reembolsable y al retiro de agencias de cooperación del país; y b) porque los avances logrados en el saneamiento y titulación de tierras dejaron de ser una novedad para la cooperación, que orientó sus recursos hacia otras acciones de desarrollo rural.

Si bien, durante el período 2014-2016 no se contó con financiamiento externo debido a la conclusión de los contratos de crédito y donaciones, en ese lapso el TGN brindó un financiamiento adicional superior a los 130 millones de dólares. Junto con las gestiones del INRA y mediante la firma de convenios interinstitucionales, esto permitió mantener el nivel de ejecución presupuestaria.

En todos los casos, ya sea con recursos nacionales, donaciones o créditos, uno de los indicadores de eficiencia en los procesos

de saneamiento y titulación de la propiedad agraria fue el costo del proceso por superficie, normalmente calculado por hectárea, bajo el supuesto de que el INRA tuvo como principal tarea el saneamiento y titulación de tierras entre 1996 y 2024 y que las condiciones eran comparables a lo largo de los años.

Sin embargo, este indicador adolece de precisión y es importante matizarlo cuando se realizan análisis más detallados. Por ejemplo, los territorios y las propiedades comunitarias han representado un menor costo para el Estado que las pequeñas propiedades, diferencia que también resulta sustancial a nivel departamental. En ese sentido, en los departamentos de Pando y Oruro el costo fue menor debido a las características colectivas de la propiedad; en contraste, en los departamentos de La Paz y Cochabamba, donde predomina la pequeña propiedad, el costo fue mayor. Esto se evidencia al comparar los datos anuales de superficie titulada con el presupuesto ejecutado.

El financiamiento del INRA no solo enfrenta retos de carácter técnico y administrativo, sino también la necesidad de asegurar la sostenibilidad a largo plazo para mantener la cobertura y la calidad de los servicios. Entre los principales desafíos destacan: la reducción progresiva de fondos externos y la necesidad de fortalecer la recaudación propia; la innovación institucional y tecnológica para cubrir los nuevos desafíos previstos en la Constitución y en las leyes; así como garantizar recursos para proyectos extraordinarios de investigación, formación de personal, difusión y transparencia, además de acciones directas de apoyo a los sectores vulnerables de la población rural.

4.8. Desarrollo tecnológico digital

El primer esfuerzo por sistematizar la información agraria de la reforma de 1953 se remonta al periodo de intervención del ex Consejo Nacional de Reforma Agraria y del ex Instituto Nacional de Colonización (1993-1995). En este momento se levantó la primera base de datos con los procesos tramitados en ambas entidades. Esta base histórica constituyó la primera compilación de los “antecedentes agrarios” de la propiedad de la tierra en el país, y se empleó como referencia para respaldar los derechos de propiedad en el proceso de saneamiento que iniciaría en 1996 con la promulgación de la Ley N° 1715.

La ley preveía inicialmente que el saneamiento de las tierras fuera ejecutado por empresas privadas con experiencia en levantamientos catastrales; algunas de ellas fueron Kadaster (Holanda), Inypsa (España) y Kampsax (Dinamarca). Sus contratos de trabajo establecían el desarrollo de sistemas de información para administrar los datos generados en el saneamiento, los cuales debían transferirse posteriormente al INRA. Para ese momento, el INRA no tenía definida una política de gestión de información geográfica y alfanumérica; en consecuencia, cada empresa

desarrolló su propio sistema de información, lo que contribuyó a fragmentar los datos y generó dificultades para que el INRA los procesara y empleara de manera efectiva.

Para superar estas deficiencias, desde 2001 se propuso desarrollar un sistema único que integrara todas las etapas del saneamiento y titulación. En 2003, el INRA ya contaba con el Sistema Integral de Saneamiento y Titulación (SIST), que se aplicaba únicamente en la Dirección Nacional, y a este sistema se migró la información generada por las empresas. Entre 2004 y 2005 se desarrollaron las aplicaciones necesarias para que las direcciones departamentales pudieran implementarlo.

En 2006, con la promulgación de la Ley N° 3545 y su reglamento, se incorporó explícitamente el uso del SIST dentro de los flujos del proceso de saneamiento y se estableció su uso pleno. A partir de este punto comenzó a constituirse la actual base de datos geográficos y alfanuméricos institucional.

En 2010, el INRA realizó una inversión significativa en tecnología: renovación de equipos de escritorio, reestructuración de la infraestructura de comunicación y redes a nivel nacional, y la implementación de un Centro de Datos en la Dirección Nacional. En 2016, el INRA sustituyó el SIST por un nuevo software de administración de información con funcionalidades ampliadas, el Sistema de Mantenimiento y Administración de la Tierra (SIMAT). Adicionalmente, se renovó el equipamiento informático a nivel nacional para enfrentar los desafíos institucionales hasta 2030.

Para asegurar la sostenibilidad de sus sistemas de información, el INRA ha optado como política institucional por desarrollar sus propios sistemas y actualizaciones. La instancia encargada de esta tarea es la Unidad de Sistemas de Información y Telemática (USIT), dependiente de la Dirección General de Planificación. Su

misión es proponer, desarrollar, administrar e implementar soluciones tecnológicas, servicios informáticos e infraestructura digital que respalden el saneamiento y la administración de tierras. El objetivo es mejorar los tiempos de respuesta institucional, la calidad de la atención ciudadana y la trazabilidad de los procesos administrativos.

La intensificación de la inversión en tecnología ha permitido avances significativos en programación y desarrollo, los cuales se han traducido en la implementación de sistemas informáticos de alcance nacional, la interoperabilidad con otras entidades estatales, la consolidación de servicios en una infraestructura virtualizada y la aplicación de políticas de seguridad de la información.

4.8.1. Sistemas administrativos y de gestión

Los sistemas administrativos y de gestión tienen como objetivo principal apoyar las funciones operativas internas del INRA, relacionadas con la administración de recursos humanos, bienes, presupuesto, correspondencia, catastro y facturación. Estos sistemas aseguran la eficiencia operativa, la integridad de los procesos internos y el control institucional, proporcionando trazabilidad, automatización y estandarización en la gestión cotidiana de la institución.

Su ámbito de aplicación abarca todas las direcciones departamentales y nacionales, y está orientado principalmente a los funcionarios del INRA que realizan tareas técnicas, administrativas y contables, contribuyendo al orden institucional y a la rendición de cuentas.

SWAF (Sistema Web de Administración de Activos Fijos). Registra altas, bajas y asignaciones de activos físicos a funcionarios del INRA, garantizando control y trazabilidad sobre los bienes institucionales.

SISPRO (Sistema de Programación Presupuestaria). Administra la asignación de techos presupuestarios y certificaciones para el personal, apoyando la planificación y ejecución financiera.

SIADPRE (Sistema de Adjudicación de Precios). Sistema que fija precios de adjudicación de tierras a valor de mercado o de concesión, compartido con la ABT (Autoridad de Bosques y Tierra).

SARH (Sistema de Administración de Recursos Humanos). Gestiona la información del personal, incluyendo contratos, cargos y administración interna del talento humano.

SINADI (Sistema Nacional de Administración de la Información). Controla y da seguimiento a la correspondencia institucional (entrante y saliente), estandarizando la gestión documental.

FACTURACIÓN - SUFE (Sistema Único de Facturación Electrónica). Plataforma integrada al SIAT de Impuestos Nacionales para emitir y validar facturas electrónicas, con firma digital y contingencia offline.

SERVICIOS DIGITALES CENTRALIZADOS. Comprende correo institucional (Carbonio), nube privada, sistemas de respaldo y bases de datos como PostgreSQL y MySQL, accesibles desde las direcciones departamentales mediante VPN. En el ámbito de seguridad informática, se aplican políticas de acceso por roles, segmentación de redes con VLANs, firewall perimetral, antivirus centralizado y filtros web.

4.8.2. Sistemas estratégicos y especializados

Los sistemas estratégicos y especializados están diseñados para gestionar información clave vinculada a las funciones sustantivas del INRA, como el saneamiento, la titulación,

el catastro ambiental, el monitoreo territorial y la atención ciudadana. Se caracterizan por integrar herramientas geoespaciales, imágenes satelitales, automatización de procesos complejos y mecanismos de interoperabilidad con otras entidades públicas.

Estos sistemas impactan directamente en el cumplimiento de los objetivos institucionales del INRA, en la eficiencia del servicio al ciudadano y en la generación de inteligencia institucional para la toma de decisiones. Su ámbito de aplicación incluye tanto al personal técnico-jurídico como a usuarios externos que acceden a servicios públicos mediante plataformas digitales.

SIST (Sistema de Saneamiento y Titulación) (sustituido). Registra y consolida el trabajo técnico-jurídico realizado en el marco del proceso de saneamiento de tierras, desde la etapa de planificación hasta la emisión del título ejecutorial.

SIMAT/SIC (Sistema Integrado de Catastro Rural). Plataforma que unifica el Catastro (SIC) con la Administración de Tierras (SIMAT), permitiendo gestionar información jurídica, técnica y administrativa de los predios rurales a nivel nacional.

SEGTIT (Sistema de Seguimiento de Títulos Ejecutoriales). Permite rastrear el estado del título ejecutorial desde su firma presidencial hasta la entrega al beneficiario, mejorando la trazabilidad y transparencia del proceso.

SIADPRE (Sistema de Adjudicación de Precios). Sistema que fija precios de adjudicación de tierras a valor de mercado o de concesión, compartido con la ABT (Autoridad de Bosques y Tierra).

SINACAR (Sistema Nacional de Catastro Rural y Ambiental). Integra módulos especializados como el Subsistema de Catastro Rural

Ambiental, indicadores ambientales, sensores remotos, imágenes satelitales, geoinformación y aplicaciones móviles para un catastro actualizado y territorialmente contextualizado, con amplia funcionalidad para el monitoreo de la Función Económico Social (FES) y la Función Social (FS).

SNOE (Sistema de Notificaciones Electrónicas). Herramienta para el envío automatizado de notificaciones a partes interesadas dentro de procesos agrarios, garantizando comunicación digital y oportuna.

Plataforma Digital de Trámites. Portal web público que permite a los usuarios gestionar solicitudes, consultas y seguimiento de trámites en línea, promoviendo la transparencia y reducción de burocracia.

4.8.3. Interoperabilidad institucional

El INRA ha promovido la interoperabilidad con diversas entidades públicas, permitiendo el intercambio eficiente y seguro de datos. Entre las instituciones interoperables se encuentran AGETIC, SEGIP, Derechos Reales, SENASAG, EMAPA, Tribunal Agroambiental, entre otras.

La alianza estratégica con la Agencia Boliviana Espacial (ABE) permite aprovechar imágenes de satélites ópticos, radar y meteorológicos. Esta colaboración ha fortalecido el monitoreo territorial, facilitando la detección temprana de emergencias climáticas, procesos de deforestación y otras actividades humanas, mejorando la eficacia en la gestión de tierras rurales.

La integración efectiva de diversos servicios digitales ha permitido la interoperabilidad entre instituciones, facilitando el acceso a información relevante sobre títulos y predios, y mejorando la trazabilidad y eficiencia de los procesos administrativos.

Estos servicios, además, han sido diseñados con altos estándares de seguridad, escalabilidad y usabilidad, asegurando su eficiencia y efectividad en el manejo de grandes volúmenes de datos.

4.8.4. Política de actualización permanente

El proceso de transformación digital del INRA requiere una política de actualización tecnológica constante, en coherencia con los avances del entorno digital y las nuevas exigencias institucionales. Esta actualización no solo implica la mejora continua de los sistemas existentes, sino también el fortalecimiento de las capacidades organizativas, humanas y técnicas necesarias para garantizar su sostenibilidad.

Dado el carácter dinámico del catastro rural y la creciente demanda de servicios digitales por parte de la ciudadanía y otras entidades estatales, es fundamental que el INRA implemente mecanismos de monitoreo, evaluación y retroalimentación continua sobre el funcionamiento de sus plataformas. Esto permitirá identificar oportunamente las áreas de mejora, aplicar ajustes técnicos y garantizar que los servicios digitales se mantengan relevantes, seguros y eficientes.

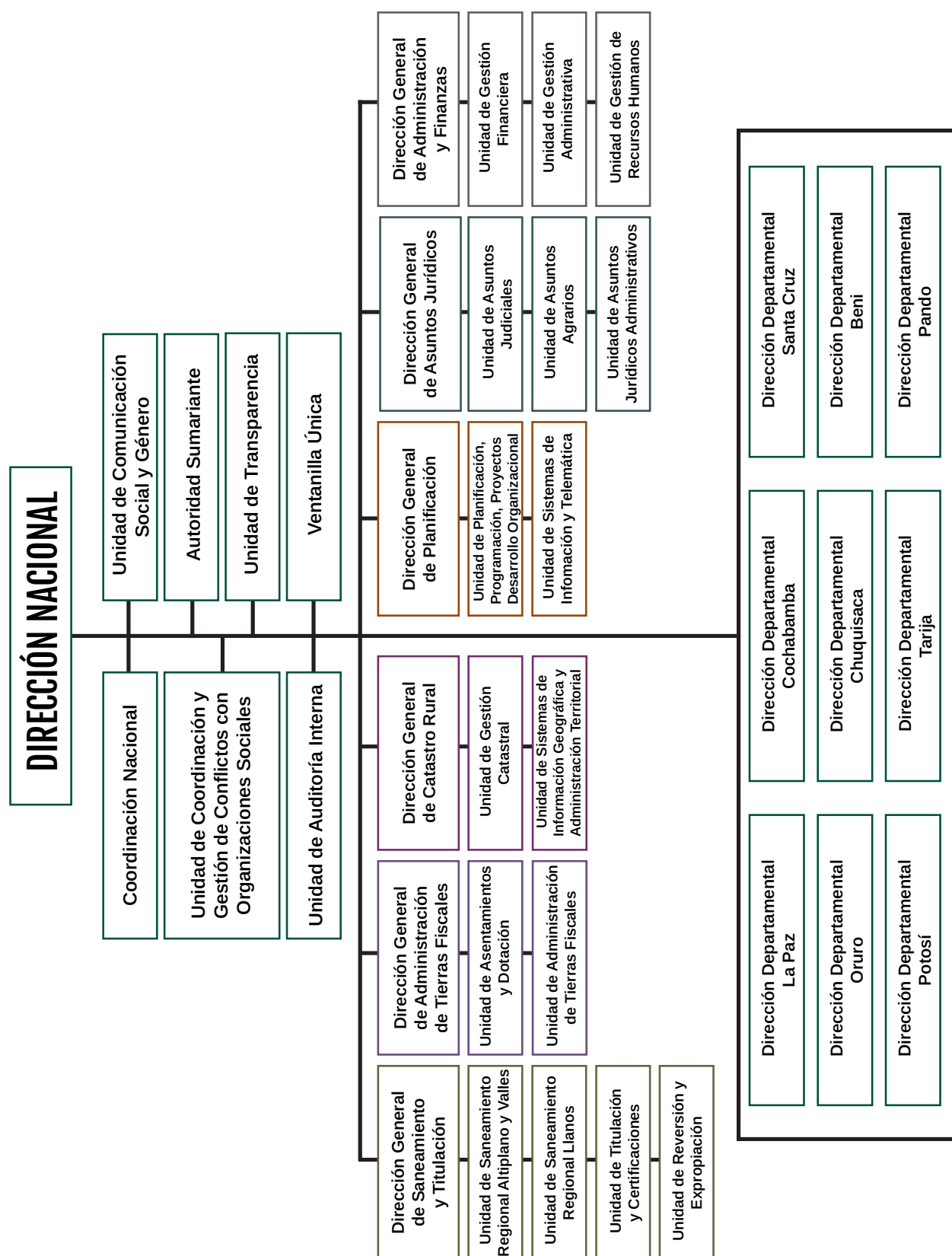
En este marco, el INRA ya ha programado ajustes en su estructura organizativa, incluyendo roles

estratégicos, como la Dirección de Tecnologías de Información, que coordina y dirige un equipo de especialistas en colaboración con las demás áreas de la organización, con el objetivo de maximizar el servicio hacia el Estado y los usuarios finales de la información.

Los desafíos identificados a corto plazo se concentran en la documentación de software, la gestión de cambios tanto en el ámbito interno como en las entidades públicas con las que interopera, la masificación del uso de datos por parte de la población beneficiaria, y la implementación de políticas robustas de respaldo y recuperación de información. Estos aspectos se abordan de manera progresiva para consolidar un entorno tecnológico resiliente y adaptable.

Gracias a esta evolución tecnológica y organizativa, el INRA se posiciona como la unidad técnica especializada del Estado Plurinacional de Bolivia, con capacidad para administrar y proveer información territorial a nivel de predio, integrando variables jurídicas, técnicas, ambientales, productivas y fiscales. Esta condición le permite articularse funcionalmente con instituciones como el INE, la ABT, Impuestos Nacionales, el Seguro Agrario y otros órganos estatales, fortaleciendo el uso estratégico de la información catastral para fines de planificación, control, fiscalización y desarrollo.

Anexos Capítulo 4



INRA, EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA, HISTÓRICO 1996 – 2024, EN BS

	NACIONAL	SANTA CRUZ	COCHABAMBA	TARIJA	BENI	CHUQUISACA	LA PAZ	POTOSI	ORURO	PANDO
1996	8.750.973	-	-	-	-	-	-	-	-	-
1997	19.574.449	-	-	-	-	-	-	-	-	-
1998	38.006.177	-	-	-	-	-	-	-	-	-
1999	53.284.383	-	-	-	-	-	-	-	-	-
2000	44.687.555	-	-	-	-	-	-	-	-	-
2001	45.883.445	-	-	-	-	-	-	-	-	-
2002	57.799.077	-	-	-	-	-	-	-	-	-
2003	25.998.639	-	-	-	-	-	-	-	-	-
2004	74.538.244	-	-	-	-	-	-	-	-	-
2005	83.975.760	2.362.488	422.437	1.018.184	1.916.623	790.653	674.481	1.034.796	805.596	409.741
2006	40.571.673	1.901.728	318.056	702.981	1.248.399	945.519	997.142	885.434	701.206	196.593
2007	53.693.238	1.762.414	347.708	652.501	1.389.415	962.511	843.765	902.709	776.675	228.103
2008	74.985.717	3.827.218	1.350.947	1.414.817	1.021.317	1.344.851	1.258.973	947.171	797.752	220.773
2009	45.219.069	14.875.766	3.694.437	5.002.928	3.181.643	6.249.267	1.986.093	2.977.122	1.892.724	1.040.194
2010	53.249.255	43.080.095	11.797.222	5.930.720	7.397.898	7.936.088	6.786.613	4.608.666	3.590.696	2.150.472
2011	56.605.840	39.642.281	13.051.687	9.176.901	10.015.273	8.879.992	7.301.536	5.462.633	5.128.355	3.385.919
2012	53.520.385	17.783.960	12.857.025	10.335.244	8.799.291	9.947.427	6.172.637	4.988.631	3.444.337	2.361.360
2013	53.089.900	25.619.342	10.857.079	11.828.187	7.758.082	6.897.241	6.472.640	6.237.680	3.405.232	2.540.588
2014	61.202.250	19.193.590	13.673.696	10.457.096	8.541.841	5.637.270	7.921.310	6.393.650	4.205.718	2.525.472
2015	68.060.294	21.393.173	11.106.922	7.357.480	11.424.187	5.768.072	7.885.967	5.750.297	2.581.124	2.581.163
2016	70.306.254	20.791.565	11.094.042	7.591.033	12.254.479	4.568.331	9.395.231	6.260.962	2.775.326	2.427.360
2017	74.869.971	19.465.643	11.948.004	7.608.745	9.810.694	3.915.675	23.086.459	8.126.940	3.363.791	2.237.961
2018	69.239.623	23.811.631	11.801.285	8.346.063	9.066.656	4.796.973	26.853.008	8.981.740	4.685.455	2.322.201
2019	68.170.036	10.707.809	7.384.901	4.358.163	5.212.778	2.882.783	18.989.167	3.876.202	2.621.588	1.721.166
2020	28.914.725	6.325.904	4.385.158	2.038.385	3.800.719	1.747.788	5.455.976	1.303.598	1.133.451	1.459.903
2021	40.444.500	9.636.286	5.781.427	3.165.954	4.679.976	3.422.653	9.037.024	3.156.772	2.571.195	1.416.206
2022	87.213.837	13.055.078	9.695.588	4.637.026	5.863.179	4.312.217	16.864.249	4.670.494	3.985.737	1.511.934
2023	87.736.517	12.022.277	10.428.822	4.405.977	4.880.160	3.078.013	20.388.218	4.728.278	3.621.649	570.532
2024	71.533.424	3.472.640	3.203.812	1.478.207	1.363.312	1.180.453	6.936.181	1.164.119	1.184.649	462.113

Fuente: Dirección General de Administración y Finanzas, 2025.

INRA: EJECUCIÓN POR FUENTES PRINCIPALES Y AÑOS, EN BS

	INTERNO INRA	TGN	OTROS	TOTAL, INTERNO	EXTERNO DONACIÓN	CRÉDITO	TOTAL, EXTERNO	TOTAL
1996	140.102	3.107.015	-	3.247.117	-	5.503.855	5.503.855	8.750.973
1997	239.354	5.438.039	-	5.677.393	88.069	13.808.986	13.897.056	19.574.449
1998	251.766	7.327.651	-	7.579.417	1.675.681	28.751.078	30.426.759	38.006.177
1999	202.908	9.953.044	-	10.155.952	3.443.004	39.685.425	43.128.430	53.284.383
2000	960.511	18.681.489	-	19.642.000	4.909.036	20.136.518	25.045.554	44.687.555
2001	2.300.167	25.254.710	-	27.554.878	7.643.280	10.685.286	18.328.567	45.883.445
2002	1.200.243	14.234.875	-	15.435.119	21.318.729	21.045.228	42.363.958	57.799.077
2003	3.302.131	17.330.375	-	20.632.506	-	5.366.133	5.366.133	25.998.639
2004	12.462.416	15.181.712	-	27.644.128	25.785.484	21.108.632	46.894.116	74.538.244
2005	10.602.225	16.241.396	1.046.991	27.890.612	30.783.403	34.736.743	65.520.147	93.410.758
2006	14.746.690	10.780.441	360.911	25.888.041	22.580.689	-	22.580.689	48.468.730
2007	15.272.653	11.486.884	4.900	26.764.437	34.372.956	421.645	34.794.601	61.559.039
2008	13.867.114	11.428.248	3.322.996	28.618.358	46.918.999	11.632.177	58.551.176	87.169.534
2009	18.165.518	18.609.270	3.238.775	40.013.563	33.955.558	12.150.122	46.105.680	86.119.243
2010	34.216.982	9.607.266	55.688.985	99.513.233	8.600.614	38.413.879	47.014.492	146.527.725
2011	40.358.179	10.988.752	22.119.982	73.466.913	44.037.779	41.145.726	85.183.505	158.650.418
2012	58.186.264	10.103.381	7.335.302	75.624.947	34.047.071	20.538.278	54.585.350	130.210.296
2013	70.865.637	44.311.586	10.540.098	125.717.321	962.061	8.026.587	8.988.648	134.705.970
2014	53.548.951	76.399.863	9.803.078	139.751.892	-	-	-	139.751.892
2015	76.160.641	63.206.588	4.541.449	143.908.677	-	-	-	143.908.677
2016	115.726.809	30.757.775	979.999	-	-	-	-	147.464.583
2017	88.237.882	21.545.659	60.365	-	-	54.589.977	-	164.433.883
2018	60.955.058	14.510.812	165.189	-	-	94.273.577	-	169.904.636
2019	41.689.155	12.170.373	7.550	-	-	72.057.516	-	125.924.593
2020	23.624.882	27.104.030	-	-	-	5.836.695	-	56.565.607
2021	11.592.061	53.839.844	-	-	-	17.880.089	-	83.311.993
2022	75.360.801	12.615.766	-	-	-	63.832.774	-	151.809.340
2023	58.671.809	16.644.353	-	-	-	76.544.282	-	151.860.444
2024	44.376.621	18.682.884	-	-	-	28.919.406	-	91.978.911

Fuente: Dirección General de Administración y Finanzas, 2025.

INRA: EJECUCIÓN POR DONACIÓN EXTERNA (1996-2002), EN BS

	Cosude	Danida	Embajada Real de Dinamarca	Holanda	Unicef	WWF
1996	-	-	-	-	-	-
1997	-	71.770	-	-	16.298	-
1998	-	1.647.381	-	-	28.300	-
1999	-	3.443.004	-	-	-	-
2000	-	4.909.036	-	-	-	-
2001	86.068	7.023.456	263.967	260.090	-	9.698
2002	331.018	10.030.656	6.929.285	4.027.769	-	-

Fuente: Dirección General de Administración y Finanzas, 2025.

INRA: EJECUCIÓN POR DONACIÓN EXTERNA (2003-2013), EN BS

	Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación	Agencia de los EE.UU. para el Desarrollo	Agencia Internacional de Fomento (BM)	Basket Funding	Canadá	Dinamarca	Holanda	Instituto Alemán de Crédito para la Reconstrucción	Unión Europea
2004	88.726	-	1.572.380	-	-	12.541.717	11.441.669	-	-
2005	86.243	5.203.881	1.146.330	-	-	13.951.188	9.187.796	-	-
2006	-	4.239.470	20.412	80.800	-	15.887.577	719.580	-	-
2007	-	7.109.602	1.298.692	-	-	18.663.096	5.552.248	-	-
2008	-	915.049	-	-	-	22.771.228	19.471.479	-	-
2009	-	-	-	-	-	13.711.255	16.287.591	-	-
2010	-	-	-	-	-	2.592.395	3.328.319	-	-
2011	-	-	4.672	-	-	305.026	40.475.932	208.556	3.038.813
2012	-	-	-	-	277.284	-	28.570.542	144.944	2.840.247
2013	-	-	-	-	180.167	-	-	-	-

Fuente: Dirección General de Administración y Finanzas, 2025.

INRA: EJECUCIÓN POR CRÉDITO EXTERNO (1996-2002), EN BS

	Banco Interamericano de Desarrollo (BID)	Banco Mundial (BM)	FONAMA	Fondo Nórdico
1996	-	5.503.855	-	-
1997	-	13.808.986	-	-
1998	-	27.878.550	358.262	-
1999	-	30.909.085	1.620.860	7.155.479
2000	-	14.649.890	1.683.939	3.802.687
2001	-	2.604.180	1.140	8.079.965
2002	-	15.219.852	72.400	5.752.976

Fuente: Dirección General de Administración y Finanzas, 2025.

INRA: EJECUCIÓN POR CRÉDITO EXTERNO (2003-2013), EN BS

	Agencia Internacional de Fomento (BM)	Banco Interamericano de Desarrollo	Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola	Fondo Nórdico para el Desarrollo
2003	5.366.133	-	-	-
2004	6.831.215	-	7.246.492	6.019.061
2005	14.113.358	-	5.169.310	12.613.139
2006	-	-	-	-
2007	-	421.645	-	-
2008	-	11.605.069	-	-
2009	-	11.520.675	-	-
2010	-	37.278.130	-	-
2011	-	37.811.298	-	2.292.065
2012	-	4.584.165	-	15.452.697
2013	-	-	-	5.501.652

Fuente: Dirección General de Administración y Finanzas, 2025.

INRA: EJECUCIÓN POR CRÉDITO EXTERNO (2017-2024), EN BS

	Banco Interamericano de Desarrollo (BID)
2017	54.589.977
2018	94.273.577
2019	72.057.516
2020	5.836.695
2021	17.880.089
2022	63.832.774
2023	76.544.282
2024	28.919.406

Fuente: Dirección General de Administración y Finanzas, 2025.

Documentación de referencia – Capítulo 4

INRA. (1996). *Balances de Resultados*. Instituto Nacional de Reforma Agraria.

INRA. (1997). *Balances de Resultados*. Instituto Nacional de Reforma Agraria.

INRA. (1998). *Balances de Resultados*. Instituto Nacional de Reforma Agraria.

INRA. (1999). *Balances de Resultados*. Instituto Nacional de Reforma Agraria.

INRA. (2000). *Balances de Resultados*. Instituto Nacional de Reforma Agraria.

INRA. (2001). *Balances de Resultados*. Instituto Nacional de Reforma Agraria.

INRA. (2002). *Balances de Resultados*. Instituto Nacional de Reforma Agraria.

INRA. (1997). *Manual de Organización y Funciones: Resolución Administrativa N° 089/1997*. Instituto Nacional de Reforma Agraria.

INRA. (1997). *Manual de Organización y Funciones: Resolución Administrativa N° 121/1997*. Instituto Nacional de Reforma Agraria.

INRA. (1998). *Manual de Organización y Funciones: Resolución Administrativa N° 046/1998*. Instituto Nacional de Reforma Agraria.

INRA. (2004). *Manual de Organización y Funciones: Resolución Administrativa N° 002/2004*. Instituto Nacional de Reforma Agraria.

INRA. (2005). *Manual de Organización y Funciones: Resolución Administrativa N° 271/2005*. Instituto Nacional de Reforma Agraria.

INRA. (2005). *Manual de Organización y Funciones: Resolución Administrativa N° 437/2005*. Instituto Nacional de Reforma Agraria.

INRA. (2006). *Manual de Organización y Funciones: Resolución Administrativa N° 053/2006*. Instituto Nacional de Reforma Agraria.

INRA. (2006). *Manual de Organización y Funciones: Resolución Administrativa N° 135/2006*. Instituto Nacional de Reforma Agraria.

INRA. (2006). *Manual de Organización y Funciones: Resolución Administrativa N° 181/2006*. Instituto Nacional de Reforma Agraria.

INRA. (2008). *Manual de Organización y Funciones: Resolución Administrativa N° 037/2008*. Instituto Nacional de Reforma Agraria.

- INRA. (2011). *Manual de Organización y Funciones: Resolución Administrativa N° 298/2011*. Instituto Nacional de Reforma Agraria.
- INRA. (2011). *Manual de Organización y Funciones: Resolución Administrativa N° 395/2011*. Instituto Nacional de Reforma Agraria.
- INRA. (2011). *Manual de Organización y Funciones: Resolución Administrativa N° 421/2011*. Instituto Nacional de Reforma Agraria.
- INRA. (2019). *Manual de Organización y Funciones: Resolución Administrativa N° 82/2019*. Instituto Nacional de Reforma Agraria.
- INRA. (2022). *Manual de Organización y Funciones: Resolución Administrativa N° 131/2022*. Instituto Nacional de Reforma Agraria.
- INRA. (2023). *Manual de Organización y Funciones: Resolución Administrativa N° 254/2023*. Instituto Nacional de Reforma Agraria.
- INRA. (2023). *Anexos al producto 5: Políticas tecnológicas y estructura organizacional propuesta. [Informe técnico interno]*. Bolivia: Instituto Nacional de Reforma Agraria.
- INRA. (2023). *Diagnóstico ajustado INRA [Informe interno, julio de 2023]*. Bolivia: Instituto Nacional de Reforma Agraria.
- INRA. (2024). *Diseño conceptual del Sistema Nacional de Catastro Ambiental Rural – SINACAR [Documento técnico interno]*. Bolivia: Instituto Nacional de Reforma Agraria.
- INRA. (2024). *Informe final INRA [Informe interno, diciembre de 2024]*. Bolivia: Instituto Nacional de Reforma Agraria.
- INRA. (s. f.). *Documento de consolidación de entrega SINACAR [Documento técnico interno]*. Bolivia: Instituto Nacional de Reforma Agraria.
- INRA. (s.f.). *Interoperabilidad de información [Informe técnico interno]*. Bolivia : Instituto Nacional de Reforma Agraria.
- Ministerio de Desarrollo Rural y Tierras. (2021). *Resolución Ministerial N° 028/2021*. Ministerio de Desarrollo Rural y Tierras.
- Sistema de Integración Gestión Administrativa. (s. f.). *Gestión Presupuestaria 2003-2015*. Instituto Nacional de Reforma Agraria, Ministerio de Economía y Finanzas Públicas.
- Sistema Integrado de Gestión Pública. (s. f.). *Gestión Presupuestaria 2016-2025*. Instituto Nacional de Reforma Agraria, Ministerio de Economía y Finanzas Públicas.

Normativa nacional

Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia. (7 de febrero de 2009). <http://www.gacetaoficialdebolivia.gob.bo>

Decreto Supremo N° 24784. (31 de julio de 1997). *Reglamento de la Ley del Servicio Nacional de Reforma Agraria*. <http://www.gacetaoficialdebolivia.gob.bo>

Decreto Supremo N° 29215. (2 de agosto de 2007). *Reglamento de la Ley N° 1715 del Servicio Nacional de Reforma Agraria, modificada por la Ley N° 3545 de Reconducción Comunitaria de la Reforma Agraria*. <http://www.gacetaoficialdebolivia.gob.bo>

Ley N° 1715. (18 de octubre de 1996). *Ley de Servicio Nacional de Reforma Agraria*. <http://www.gacetaoficialdebolivia.gob.bo>

Ley N° 3545. (28 de noviembre de 2006). *Ley de Reconducción Comunitaria de la Reforma Agraria*. <http://www.gacetaoficialdebolivia.gob.bo>

Ley N° 777. (21 de enero de 2016). *Ley del Sistema de Planificación Integral del Estado (SPIE)*. <http://www.gacetaoficialdebolivia.gob.bo>

Capítulo 5

EVOLUCIÓN DEL PROCESO DE LA REFORMA AGRARIA 1996 - 2024

Para junio de 2025, el 94% de las tierras objeto de saneamiento ha concluido con los procesos administrativos y se encuentra titulada en alguna de las cinco categorías de propiedad agraria vigentes en Bolivia. El 6% restante corresponde a un rezago disperso en todo el país, compuesto por procesos postergados que requieren atención gradual por parte del Estado y, en particular, del INRA.

En una mirada histórica y prospectiva, después de casi 30 años de aplicación, la fase de priorización del saneamiento y titulación de tierras muestra resultados notables: transformaciones en la estructura de la propiedad agraria, fortalecimiento de la seguridad jurídica, inclusión de pueblos indígenas y mujeres, y reducción de desigualdades en el acceso a la tierra.

Asimismo, el INRA cuenta con un catastro actualizado al 2024, en el que ya se encuentran registrados más del 85% de los títulos emitidos y se han consignado transferencias de titulares en cerca del 8% de los predios titulados, a la propiedad mediana, empresarial y especialmente a la pequeña propiedad, la mediana y la empresarial. Este sistema de catastro se basa en una plataforma digital con base de datos que permite disponer de información actualizada sobre cambios en los derechos propietarios, subdivisión y agregación de predios, valor declarado de las transacciones, características de las transferencias hereditarias y composición de género y generación de los poseedores de tierra.

Al mismo tiempo, se vienen dando pasos importantes en la institucionalización de los

programas de distribución de tierras fiscales disponibles, verificando los resultados de los asentamientos autorizados en los años anteriores, los mecanismos de admisión de nuevas demandas, los registros de propietarios de tierras y otros aspectos esenciales del proceso. En la actualidad, por estos mecanismos ha pasado una superficie de 2.959.573 hectáreas, que han sido consolidadas en comunidades, lo que significa el 1% de la superficie sujeta a saneamiento y titulación de tierras en Bolivia.

Finalmente, un aspecto que ha venido ganando importancia en el proceso de regularización de los derechos propietarios es el paulatino incremento de casos de judicialización de los procesos y procedimientos de titulación de tierras, mecanismo con el cual diversos actores sociales han conseguido revertir los procesos por la vía judicial, generando una carga laboral y financiera al Estado, además de una suerte de permanente revisión de los procesos agrarios. Aunque la superficie afectada por estos procesos no supera el 0,1%, y el número de títulos corresponde a menos del 0,2%, no deja de ser un aspecto relevante de atención permanente.

5.1. Saneamiento y titulación: resultados

El saneamiento de la propiedad agraria, en el caso de Bolivia, debe ser entendido como un proceso complejo que concluye con el registro y la titulación de la propiedad rural, en los términos establecidos por ley, a través de un conjunto de procedimientos jurídicos y administrativos destinados a regularizar la

tenencia de la tierra y garantizar la seguridad jurídica sobre la propiedad, de acuerdo con los derechos y obligaciones de los titulares establecidos en normativa específica. De acuerdo con la tradición histórica y política de los países colonizados, funge como un mecanismo de revisión de legalidad y legitimidad, restitución de derechos usurpados a pueblos indígenas, atención a los criterios de desarrollo agropecuario y producción de alimentos, así como a los criterios de distribución con fines de reducción de las desigualdades sociales.

La construcción normativa, en la actualidad, es un proceso de diálogo y negociación con el conjunto de sectores sociales. No fue diferente en el caso de la Ley INRA y su normativa, ya que distintos sectores fueron incluidos en las discusiones y, en el caso de Bolivia, incluso a través de la consulta nacional vía referéndum, se tomaron decisiones sobre los principios sociales y económicos de la propiedad agraria, la clasificación de la propiedad individual y colectiva, el tamaño máximo de la propiedad agraria y el conjunto del texto constitucional vigente.

Tomando como base ese razonamiento, se establecen criterios objetivamente medibles que permiten dar cuenta, de manera objetiva y comparativa, de los avances, desafíos y orientación de las políticas públicas. Entre los criterios de evaluación más relevantes destacan:

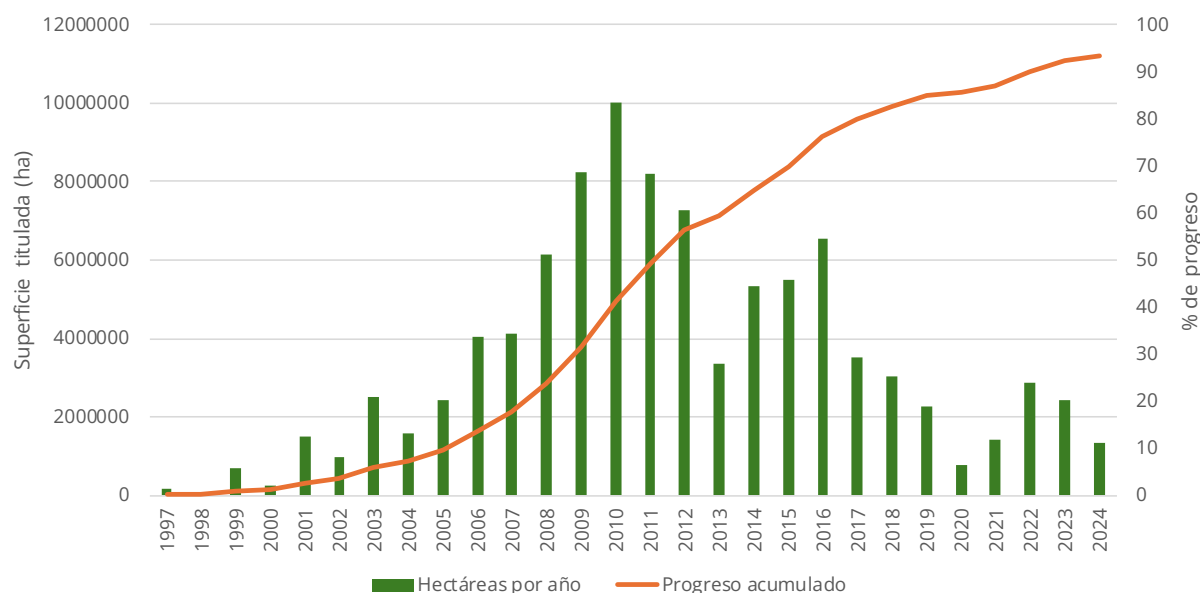
a) el número y porcentaje de hectáreas saneadas respecto al universo total de tierra susceptible de saneamiento; b) la cantidad de títulos emitidos y entregados a titulares individuales y colectivos; c) la estructura de la propiedad agraria; d) los derechos de los pueblos indígenas; e) los derechos de las mujeres.

5.1.1. 94% del área rural ha sido saneada y titulada

Bolivia dispone de un mapa actualizado de la propiedad de la tierra y los territorios, resultado de casi tres décadas de implementación de la política nacional de saneamiento. De los 103,2 millones de hectáreas objeto de saneamiento, el 94% ya ha sido saneado y titulado, lo que equivale a 96,5 millones de hectáreas. Este esfuerzo se traduce en la emisión de más de 1,5 millones de títulos y en el reconocimiento de derechos a más de 3,1 millones de beneficiarios en todo el país. La información consolidada permite distinguir entre tierras fiscales, propiedades individuales y colectivas, conformando un registro sin precedentes en la historia nacional.

Como muestra el Gráfico N° 8, el proceso y progreso de la titulación de tierras podría explicarse en tres fases: arranque (1997–2005), aceleración (2006–2013) y consolidación (2016–2024). Entre 1997 y 2005 el avance fue gradual (barras anuales bajas y línea de progreso aún por debajo del 10%). A partir de 2006–2013 se observa la fase de aceleración, con picos anuales extraordinarios de superficie titulada —especialmente 2009–2014— que muestran la línea acumulada por encima del 50% alrededor de 2011 y cerca del 80% hacia 2015. Desde 2016 en adelante predomina una etapa de consolidación con incrementos anuales decrecientes, el flujo de nuevas hectáreas tituladas se reduce debido a que lo que queda en proceso corresponde, en su mayor parte a tierras de pequeña propiedad y propiedad comunitaria en extensiones menores. A partir de 2021, además de quedar superficies correspondientes a pequeñas propiedades —especialmente en el departamento de La Paz—, en el resto del país permanecen áreas más complejas debido a la conflictividad y a la existencia de trámites con procesos jurídicos en curso. Esta trayectoria se refleja en las cifras globales que se presentan más adelante:

Gráfico 8.
INRA, superficie titulada año y porcentaje de progreso a diciembre 2024



Fuente: INRA, SIG, 2025.

de 103,2 millones de hectáreas objeto de saneamiento, 96,5 millones ya están tituladas ($\approx 94\%$), y queda un 6% pendiente, confirmando que el país cuenta hoy con una base casi completa para la administración de la tierra y la gestión territorial.

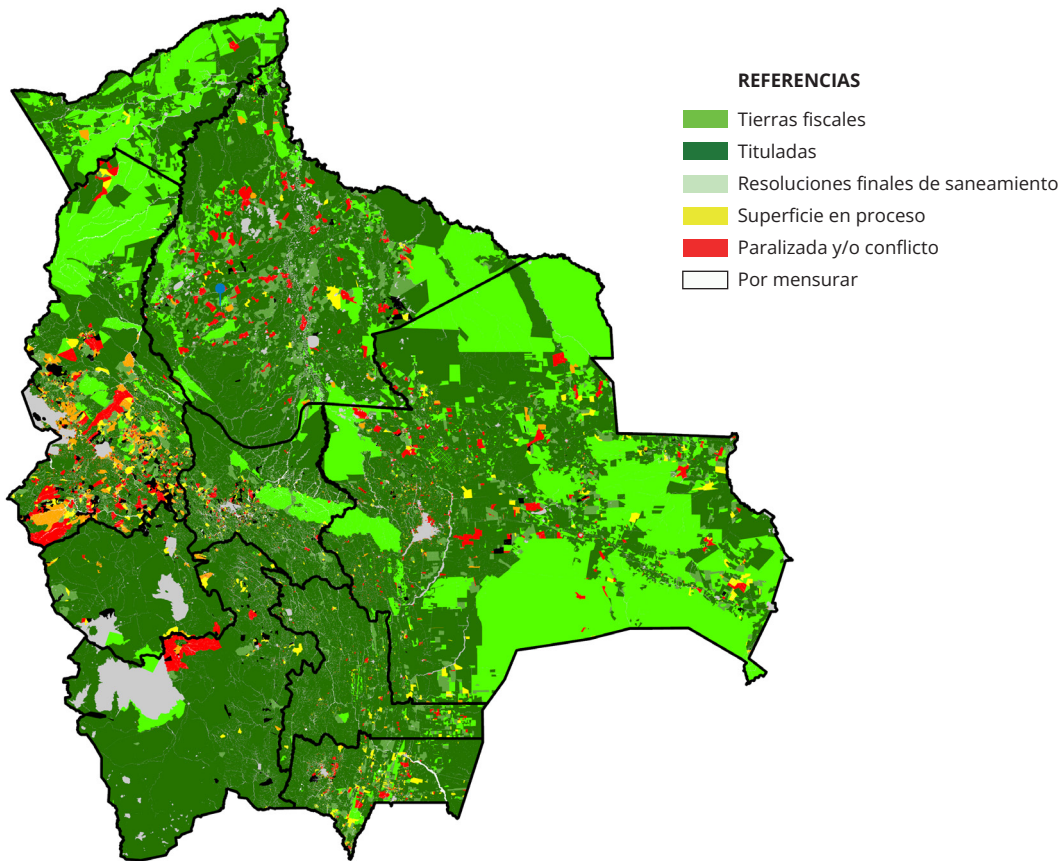
El saneamiento ha significado, además, un hito político al legitimar la presencia estatal en el campo, garantizar los derechos de los pueblos indígenas y campesinos, y reconfigurar la estructura agraria boliviana. Si bien solo un 6% del área queda pendiente de titulación, concentrada en conflictos o procesos en curso, el país cuenta hoy con una base sólida para la administración de la tierra y la gestión territorial, reafirmando el carácter del saneamiento como política de Estado.

Las bases de datos del INRA dan cuenta de cada centímetro del territorio nacional. Los propietarios individuales y colectivos cuentan

con el respaldo legal y legítimo de la propiedad de la tierra y el territorio; toda duda de indefinición, o la consideración de las tierras como espacios vacíos de propiedad y reglamentación, sean privadas o públicas, ha pasado a la historia y debe ser abandonada tanto por la población como por sus autoridades.

El imaginario de un área rural vacía de familias, comunidades, pueblos y derechos, así como de disposición absoluta del Estado o de los sectores económicos más fuertes y organizados, no corresponde a la realidad y constituye un retroceso de 150 años en la historia de Bolivia. Desconocer el resultado del saneamiento y titulación significaría, en los hechos, revivir el período republicano del siglo XIX, cuando se expropió la propiedad de los pueblos indígenas y se entregó a las nacientes haciendas, expoliando propiedad colectiva e incluso posesiones individuales vulnerables por razones económicas y sociales.

Ilustración 3.
INRA, estado del saneamiento de tierras en Bolivia,
a 2024



Superficie total de Bolivia (ha)	109.858.100
Manchas urbanas, cuerpos de agua y otros (ha)	6.620.159
Superficie objeto de saneamiento (ha)	103.237.941

Tierras fiscales (ha)	26.950.269
Tituladas (ha)	64.493.098
Resoluciones finales de saneamiento (ha)	5.107.467
Superficie saneada, titulada y RFS (ha)	96.550.834

94%

Superficie en proceso (ha)	2.157.828
Paralizada y/o conflicto (ha)	4.045.456
Por mensurar (ha)	483.823
Superficie pendiente de titulación (ha)	6.687.107

6%

Nro títulos emitidos	1.555.050
-----------------------------	------------------

Fuente: INRA, SIG, 2025.

Los medios tecnológicos actuales no dejan lugar a dudas sobre límites, colindancias y aprovechamiento de los recursos, permitiendo además la progresiva implementación de más variables para la identificación de los titulares de derechos y obligaciones, de acuerdo con los tipos de propiedad vigentes en el país.

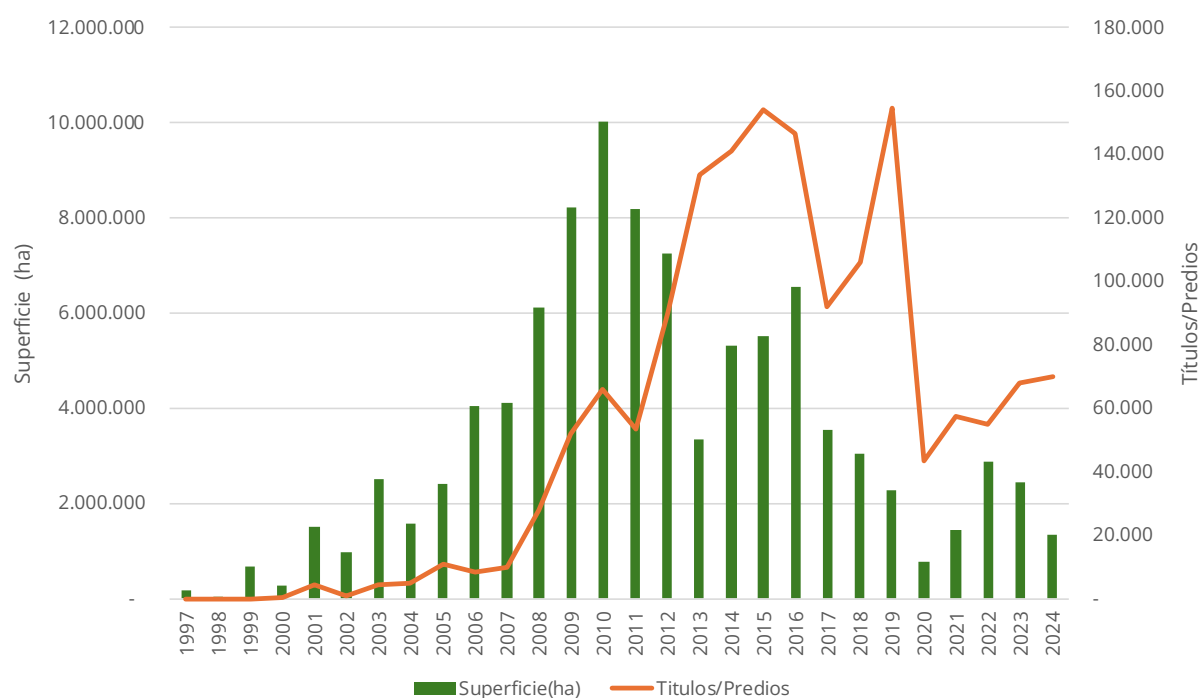
5.1.2. Titulación de la tierra: superficie y número de títulos emitidos 1996-2024

El proceso de saneamiento en Bolivia, a lo largo de 30 años, refleja los resultados de los procesos políticos, técnicos y administrativos que responden tanto a los ciclos coyunturales de los propios territorios como a las decisiones de los representantes de las instituciones de los diferentes gobiernos y a la conducción del INRA.

En términos generales, como se advirtió en los capítulos sobre la normativa, la inversión pública y la organización del propio Estado, a partir de la gestión 2006 se da un impulso significativo al proceso de titulación de tierras. El período 2006- 2010 registra la mayor superficie titulada por año, mientras que el número de títulos emitidos alcanza sus picos entre las gestiones 2012-2016 y 2018-2019.

En el período inicial de 1997 a 2005, el número de títulos emitidos y la superficie saneada fueron bajos, más aún si se considera que la ley estipulaba un plazo de 10 años para todo este trabajo. Recién en 2001 se observa un pequeño repunte en la superficie titulada, aunque no en el número de títulos. Este período corresponde al apoyo de organismos internacionales, que apuntalaron la reivindicación de los pueblos indígenas a través de la titulación en

Gráfico 9.
INRA, evolución histórica de títulos emitidos y superficie



Fuente: INRA, SIG, 2025.

TCO. Destaca también el escaso interés de las propiedades empresariales y medianas, explicado por su estrategia de incrementar la superficie de sus propiedades a medida que retrasaban el proceso de saneamiento.

Con las modificaciones introducidas por la Ley N° 3545, se dinamiza el proceso de saneamiento, alcanzando un período de expansión y masificación entre 2006 y 2010. Se produce un crecimiento simultáneo y muy acelerado tanto en superficie saneada como en número de títulos, alcanzando un pico histórico en 2010, con más de 10 millones de hectáreas saneadas y más de 65 mil títulos emitidos. En esta etapa se titularon todos los tipos de propiedad, especialmente propiedades empresariales, medianas y TCO.

El período 2011–2016 marca la consolidación de los objetivos de regularización del derecho propietario, según los criterios de la Ley INRA y la nueva CPE. Aunque la superficie saneada disminuye en algunos años, el número de títulos sigue creciendo, superando los 150 mil títulos anuales en 2014 y 2015, lo que refleja un cambio en el perfil del proceso de saneamiento y el avance sobre zonas más densamente pobladas y predios de pequeña propiedad.

Entre 2017 y 2020 se observa un período de desaceleración, aunque con picos importantes en el número de títulos. Esto se debe principalmente a que el trabajo se concentró en zonas más complejas, a dificultades administrativas con los financiadores, a la pandemia y a los cambios políticos que paralizaron la actuación del INRA.

Entre 2021 y 2024 se puede observar una recuperación de las actividades del INRA, enfrentando ya los desafíos más complejos del saneamiento de tierras, como las áreas conflictivas que quedaron pendientes, así como la preparación de los cambios estructurales necesarios para atender los nuevos desafíos y prioridades de la institución.

5.1.3. Titulación de la tierra por categoría de propiedad, 1996-2024

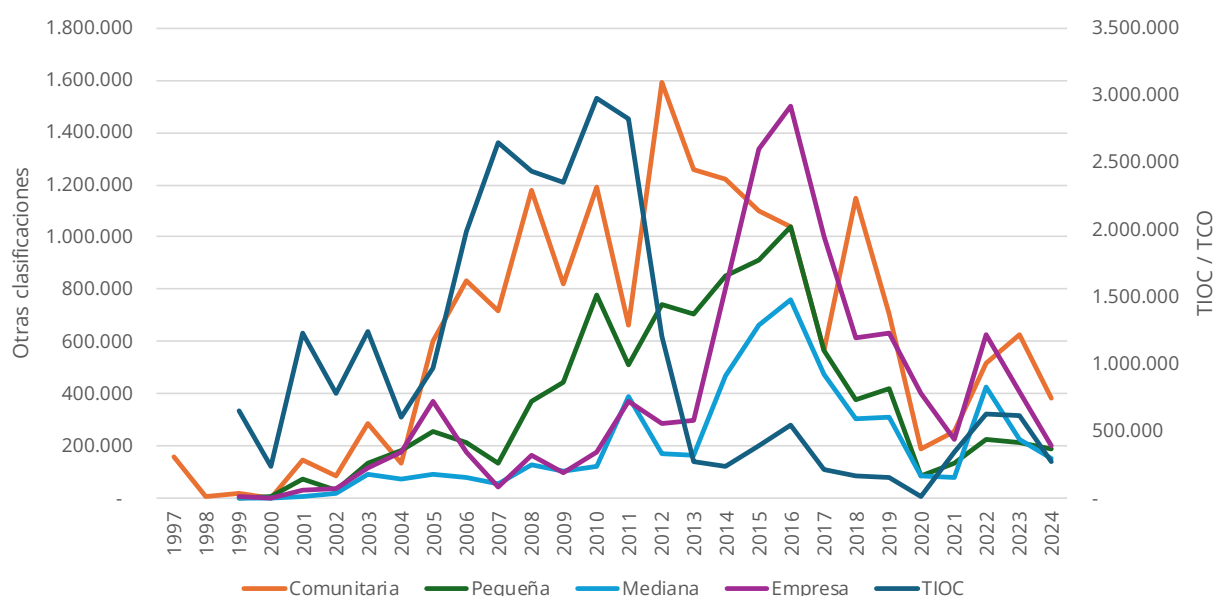
Por otro lado, como se puede observar en el Gráfico N° 10, el proceso también refleja las distintas categorías de propiedad establecidas en la normativa boliviana, un aspecto altamente significativo en la consideración de la Función Social (FS) y Función Económico-Social (FES), que rigen como requisito para la propiedad agropecuaria.

Las Tierras Comunitarias de Origen / Territorios Indígena Originario Campesinos (TCO/TIOC) presentan los promedios de superficie por título más altos, particularmente entre 1997 y 2000. Posteriormente, se observa una reducción marcada y sostenida, alcanzando cifras muy inferiores a partir de 2010 y casi nulas después de 2020. Esto refleja, en unos casos, el cumplimiento de las demandas y metas trazadas, y en otros, la insuficiencia de tierras que, de acuerdo con el procedimiento, fueron tituladas a favor de “terceros”. En el caso de las TCO/TIOC, hay que tomar en cuenta que los promedios no muestran las grandes diferencias entre regiones y situaciones particulares, por lo que es necesario realizar análisis localizados y exhaustivos en cada caso.

Las tierras de propiedad comunitaria presentan características irregulares, asociadas a la heterogeneidad de las formas comunitarias en todo el territorio nacional. Incluyen también las demandas y dotaciones a comunidades conformadas como resultado del reconocimiento de comunidades de hecho y de derecho, producto del propio proceso de saneamiento. El promedio de las tierras comunitarias se encuentra cercano a las 5.000 hectáreas. Al igual que en el caso de otras tierras colectivas, existen grandes diferencias entre las distintas regiones de Bolivia.

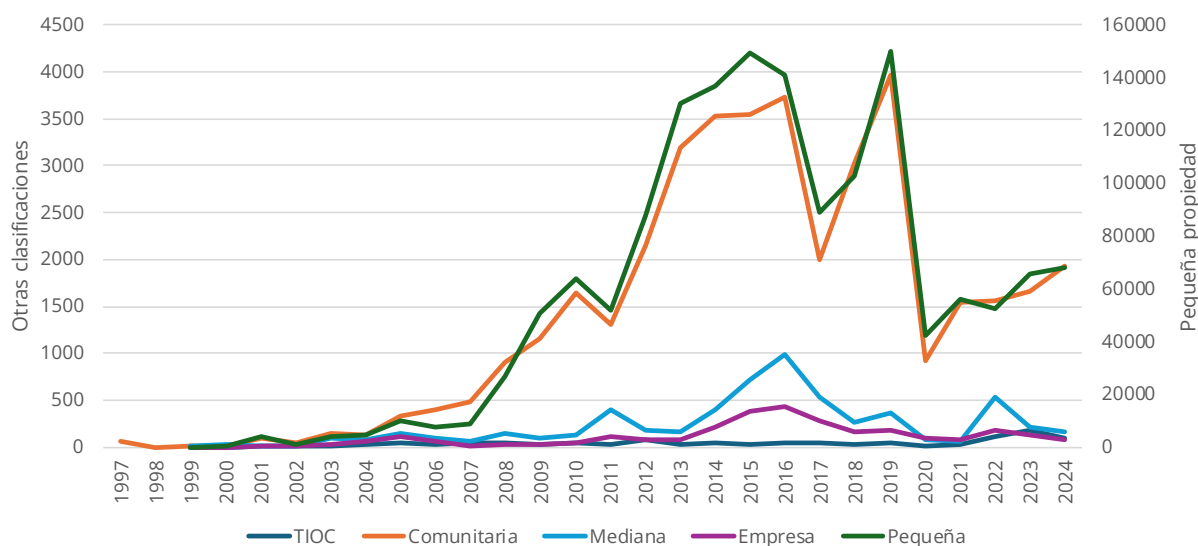
La propiedad empresarial es el tipo de propiedad que muestra mayor estabilidad y promedios superiores a lo largo de los años. Aunque presenta una tendencia descendente, sigue siendo estable

Gráfico 10.
INRA, titulación de tierras en hectáreas por gestiones y tipo de propiedad



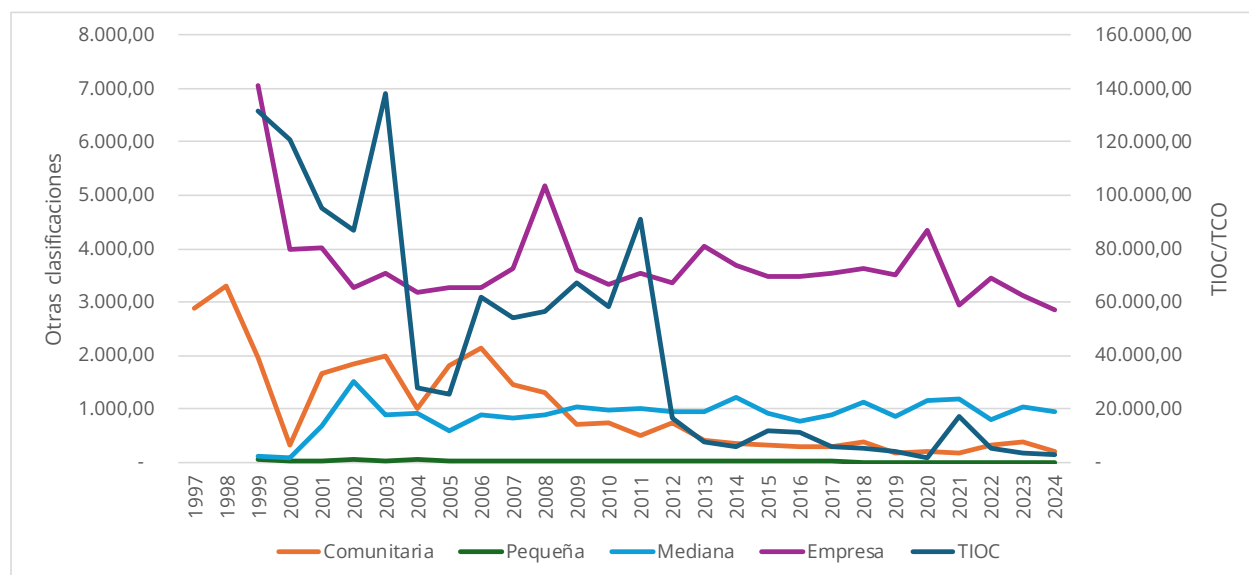
Fuente: INRA, SIG, 2025.

Gráfico 11.
INRA, titulación por número de títulos predios por gestión y tipo de propiedad



Fuente: INRA, SIG, 2025.

Gráfico 12.
INRA, superficie promedio por título por categoría de propiedad, por gestión



Fuente: INRA, SIG, 2025.

y mantiene valores muy por encima de las otras categorías. En promedio, las propiedades denominadas empresariales se encuentran entre las 3.000 y 6.000 hectáreas. Es importante considerar que estas propiedades se localizan en tierras bajas, especialmente en Beni, Santa Cruz y el Chaco boliviano.

En cuanto a la mediana propiedad, sus límites pueden fluctuar según la normativa, de 50 a 500 hectáreas, de acuerdo con la región geográfica de Bolivia. Su situación de titulación es variable, alcanzando su pico más alto entre 2003 y 2010. Al igual que las propiedades empresariales, la mediana propiedad se concentra en tierras bajas de Bolivia; sin embargo, también se presentan casos en regiones de Valles.

La titulación de tierras fiscales a favor del Estado boliviano es una práctica reconocida por ley, lo que garantiza la propiedad del Estado y la responsabilidad de su administración. Sin embargo, no ha sido una práctica habitual y recién en 2021 se implementa con algunos títulos registrados en este sentido. La categoría

sin clasificar es un remanente de los períodos iniciales, en los que no se implementó completamente la clasificación de la propiedad agraria.

5.1.4. Cambio en la estructura de propiedad agraria en Bolivia

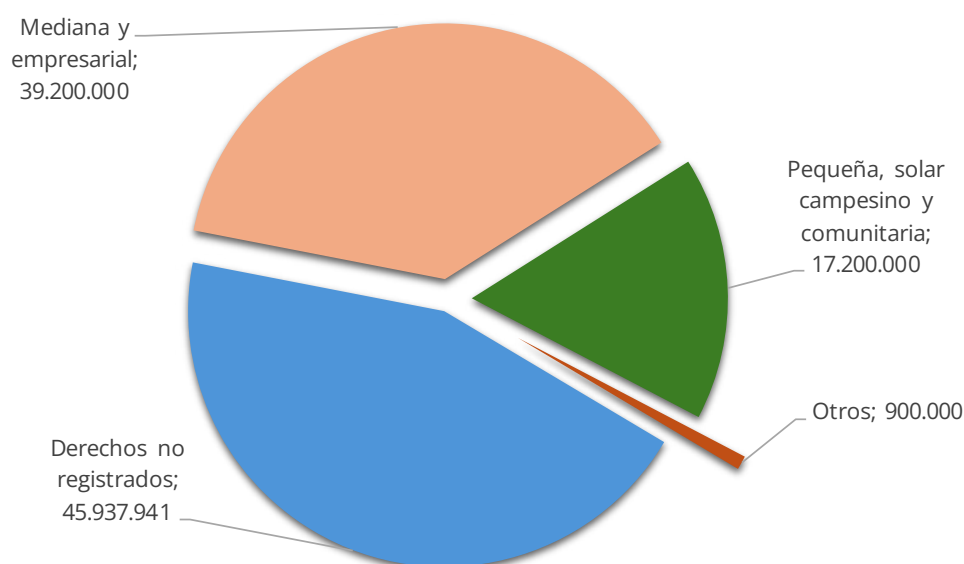
La diferencia entre un simple programa de titulación del derecho propietario y una política que, además, incorpora criterios sociales, es que la estructura de la propiedad agraria se vea modificada por la intervención de los actores sociales y de la política pública.

Como se explicó en el capítulo histórico, la reforma agraria de 1953 modificó evidentemente la estructura agraria en relación con el período anterior, aunque posteriormente se fueron consolidando las grandes propiedades en desmedro de la población indígena, en el oriente, el Chaco y la Amazonía. Finalmente, en la titulación al cierre del proceso administrativo de la revolución de 1953, primó la propiedad empresarial y la mediana propiedad, con el 68%

de la superficie titulada a su favor. La propiedad comunitaria y de pequeños propietarios quedó con el 30% de la superficie titulada, mientras que el 2% restante correspondía a otras categorías no especificadas.

En el caso del período 1996 a 2024, como se puede apreciar en el siguiente gráfico, el proceso de regularización de la propiedad agraria administrado por el INRA evidencia la reducción de desigualdades en el acceso a la

Gráfico 13.
INRA, estructura de tenencia de la tierra a 1990,
totalizado a hectáreas por sanear actuales



Fuente: INRA, SIG, 2025.

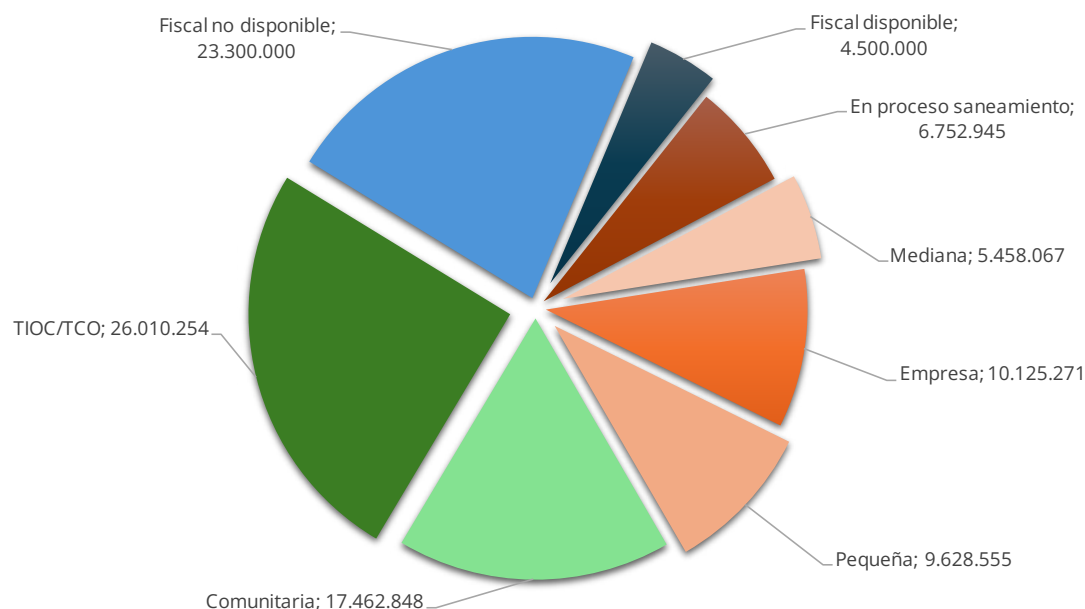
tierra y a los territorios. Esto implica una nueva configuración de la estructura de la propiedad rural, producto del reconocimiento de derechos y de la plena incorporación de la población indígena como sujetos de derechos colectivos sobre las tierras que ocuparon ancestralmente.

Como resultado del proceso de saneamiento y titulación de tierras, se puede afirmar que: a) actualmente existe una reducción de la concentración de tierras en manos de grandes propietarios, especialmente de los sectores especuladores identificados como latifundistas en la normativa boliviana; b) existe un mayor reconocimiento legal y territorial a pueblos

indígenas y comunidades campesinas; c) se dispone de un mejor registro de las tierras fiscales, disponibles y no disponibles, como parte del ordenamiento territorial del Estado Plurinacional de Bolivia.

Tras el proceso de 1996 a 2024, se observa una notable diversificación de la estructura de la propiedad rural: la propiedad colectiva –TCO/ TIOC (27%) y propiedades comunitarias (18%)– suma un 45% del total. Las tierras fiscales (disponibles y no disponibles) representan otro 29%. Las propiedades empresariales y medianas bajan al 16%, mientras que la pequeña propiedad asciende al 10%.

Gráfico 14.
INRA, estructura de la propiedad rural a 2024, en hectáreas



Fuente: INRA, SIG, 2025.

5.1.5. 6% de la superficie pendiente de titulación

Al cierre de 2024, existe un 6% de la superficie susceptible de saneamiento aún pendiente de titulación. Estos casos corresponden a procesos que quedaron rezagados por distintos grados de conflicto y cuya resolución exige una readecuación de la estrategia del INRA para enfrentar los diferentes obstáculos que se presentan en esta etapa final.

Algunos de los casos pendientes reflejan dificultades estructurales que van más allá de la voluntad política del INRA. Revelan la debilidad institucional en la gestión documental de ciertos procesos, la precariedad normativa de los primeros años, la judicialización de la titulación agraria como mecanismo de freno y la necesidad urgente de una reforma legal que permita subsanar de manera extraordinaria las situaciones aún no resueltas.

Si bien se realizaron intentos como la elaboración de un proyecto de decreto para resolver esta situación, hasta la fecha dichos esfuerzos no prosperaron. Mientras no se encuentre una solución normativa viable para cerrar estos casos, el saneamiento permanecerá inconcluso, no por razones técnicas, sino por fallas acumuladas que el sistema no ha logrado procesar ni regularizar.

De acuerdo con el Gráfico N° 15, el desafío técnico y administrativo más importante para concluir el proceso de saneamiento y titulación de tierras es el alto número de pequeñas propiedades. Aunque su superficie es menor, en número de predios representan aproximadamente el 95% de los títulos que deben emitirse para completar la superficie saneada en Bolivia, con una alta concentración en el departamento de La Paz.

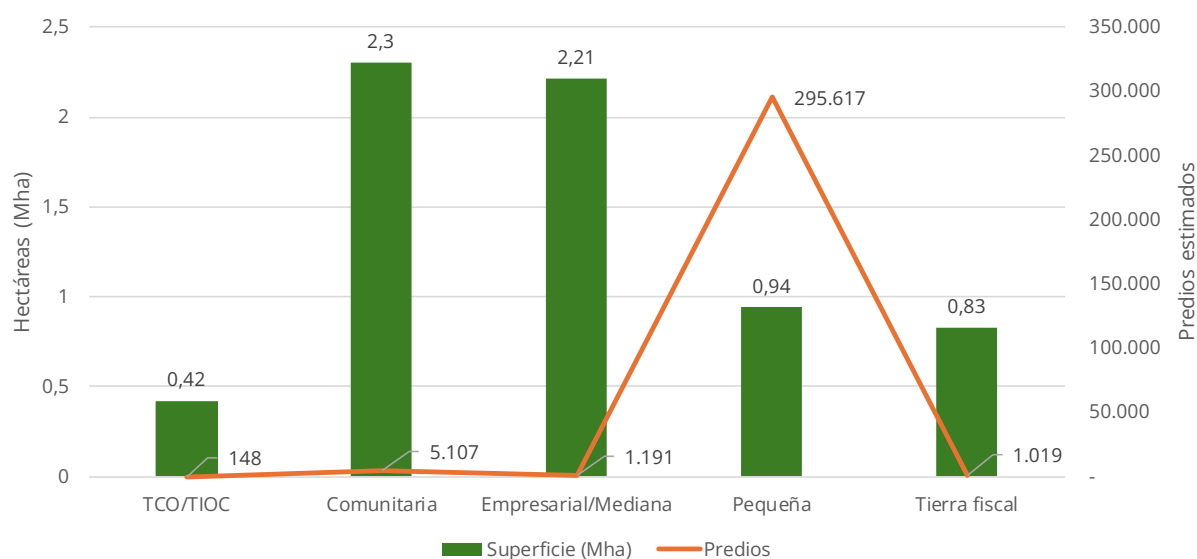
En el caso de las TCO/TIOC, se estima un total de 148 predios que abarcan alrededor de medio millón de hectáreas. Son pocas unidades, con un promedio de 2.800 hectáreas por predio, cuyo retraso responde principalmente a trámites administrativos y a la propia dinámica de movilización de las organizaciones. En cierto sentido, la problemática de las propiedades comunitarias es similar: cerca de 5.000 predios que suman más de dos millones de hectáreas, cuya titulación se encuentra rezagada por conflictos de colindancia y, en algunos casos, por desacuerdos internos.

Las propiedades empresariales y medianas, pendientes de titulación a diciembre 2024, representan algo más de mil predios, el 33% de la superficie pendiente de saneamiento y titulación. Entre ellas se incluyen propiedades mayores a 5.000 hectáreas que disputan su titulación en el Tribunal Agroambiental y el Tribunal Constitucional, que ha establecido interpretaciones legales contradictorias. Otras, enfrentan dificultades administrativas, jurídicas

y de colindancia que impiden su titulación. Incluso existen las que recurren a disputas legales para evitar la titulación conforme a los criterios definidos en la información sistematizada y valorada por el INRA, esperando revertir su situación en futuros escenarios.

El análisis por departamentos permite identificar con mayor claridad los factores que generan dificultades en la titulación y los distintos actores involucrados. El departamento de La Paz destaca por ser el de mayor concentración de superficie y número de predios pendientes, debido al predominio de predios pequeños: concentra el 35% de la superficie pendiente y el 75% de los predios a nivel nacional. En contraste, Santa Cruz y Beni representan el 25% y 21% de la superficie pendiente, pero solo el 2% y menos del 1% de los predios, respectivamente, lo que refleja la presencia de propiedades de gran tamaño, principalmente empresariales y medianas, junto con algunos fragmentos de comunidades y TIOC.

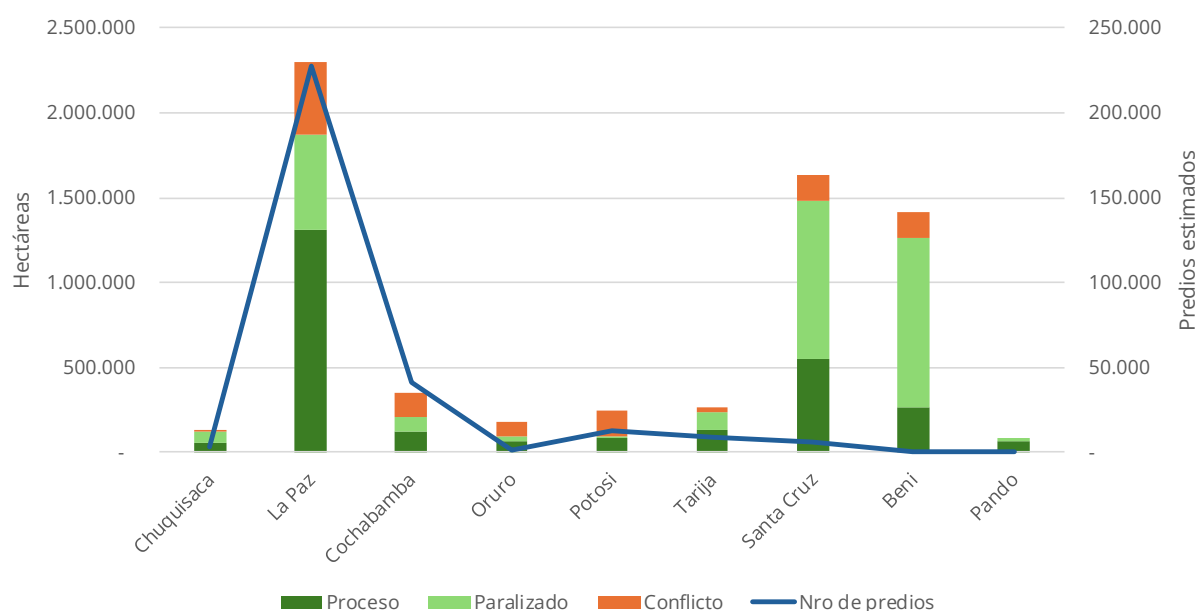
Gráfico 15.
INRA, superficie y número de predios estimados por concluir el saneamiento y titulación a diciembre 2024, por tipo de propiedad



Fuente: INRA, SIG, 2025.

Los departamentos de Chuquisaca, Cochabamba, Oruro, Potosí, Tarija y Pando concentran en conjunto el 19% de la superficie pendiente de saneamiento y el 23% de los predios a nivel nacional. En ninguno de ellos se ha logrado concluir plenamente el proceso de saneamiento y titulación de tierras, debido a que diversas causas judiciales recurrentes han venido obstaculizando este propósito.

Gráfico 16.
INRA, superficie en hectáreas y número de predios por concluir el saneamiento y titulación a diciembre 2024, por departamento



Fuente: INRA, SIG, 2025.

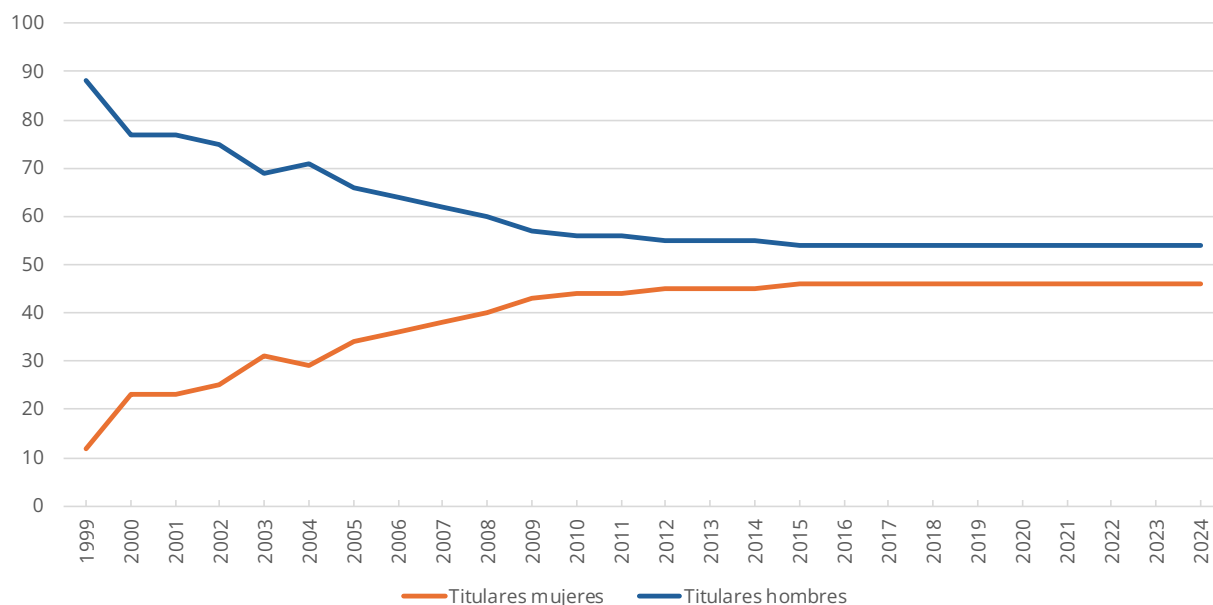
5.1.6. Saneamiento por género y generación

La demanda de las mujeres rurales y de sus organizaciones permitió la incorporación de disposiciones normativas orientadas a garantizar una mayor equidad en la distribución de la tierra entre los distintos actores, incluidas ellas mismas. La determinación de la obligatoriedad de registrar en los títulos agrarios –y en primer lugar en el orden de beneficiarios– a las mujeres, introducida en la Ley 3545 de 2006, aseguró su inclusión y contribuyó a reducir las brechas de propiedad respecto a los hombres.

En las propiedades pequeñas, medianas y empresariales, al momento del saneamiento se registran en los títulos tanto las titulares mujeres como los titulares hombres, lo que permite precisar el número de beneficiarios por sexo en cada gestión. Para este tipo de propiedades, el 45% de las titulares registradas son mujeres, y el 55% de los titulares son hombres, tanto en títulos individuales como en copropiedad. El Gráfico N° 17, ilustra la reducción progresiva de la brecha de género y su estabilización una vez avanzado el saneamiento y la aplicación de las normas legales del año 2006. Se estima que esta brecha tenderá a disminuir en el futuro, producto de las transferencias de tierras que

se realizan por herencia y compra-venta, así como por la aplicación de nuevas medidas legislativas, prácticas institucionales y la acción de las organizaciones sociales.

Gráfico 17.
INRA, porcentaje de titulares mujeres y hombres los títulos agrarios en pequeña, mediana y propiedad empresarial



Fuente: INRA, SIG, 2025.

De acuerdo con la base de datos, los distintos tipos de propiedad presentan resultados diferenciados por género. En la pequeña propiedad, de carácter predominantemente familiar, la brecha de género y diferencia entre mujeres y hombres en la titularidad de la tierra es menor que en las propiedades medianas y empresariales.

En cuanto a la distribución por grupo etario, los titulares de derecho al momento de recibir el título agrario se concentran principalmente en el grupo de 36 a 50 años, seguido de cerca por el grupo de 51 a 65 años. El Gráfico N° 19 muestra la relación entre los distintos grupos de edad, en función de los criterios de cambio generacional respecto a los bienes del área rural y la inversión activa en mano de obra y

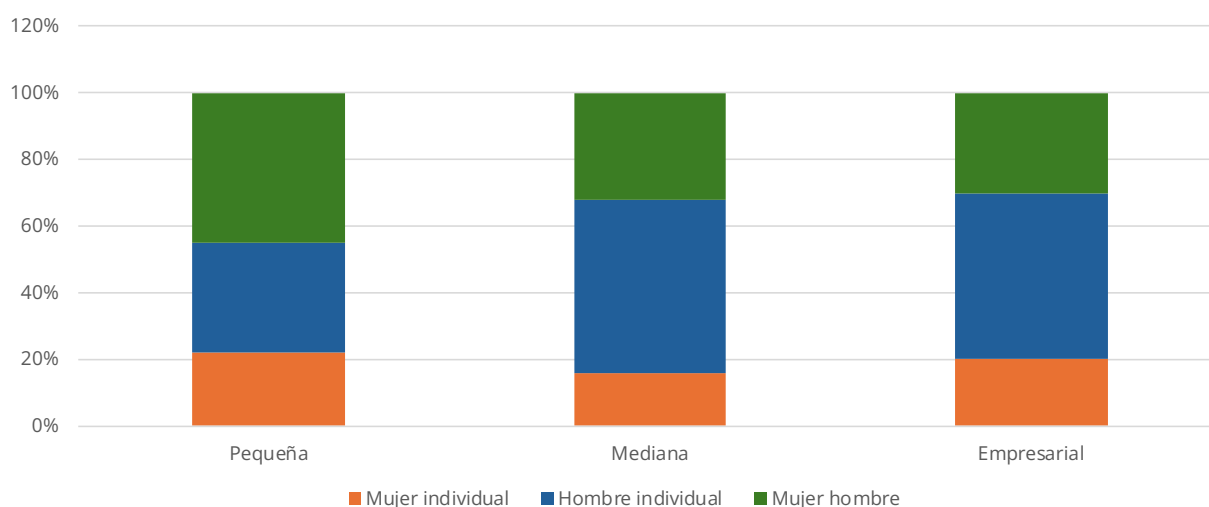
capital, que habitualmente se observa en los predios.

En cuanto a las propiedades colectivas, TCO/ TIOC y comunidades, la base de datos no registra, en la mayoría de los casos, la población beneficiaria. Este dato forma parte de la sustentación de la demanda, pero en el registro oficial solo se consigna la propiedad colectiva.

Sin embargo, en 2023, el INRA realizó estimaciones mediante trabajo de campo para determinar la titularidad de la tierra en propiedades comunitarias y territorios indígenas. Los resultados indicaron que la propiedad es prácticamente equitativa entre mujeres y hombres, coincidiendo con los registros internos de las comunidades, que

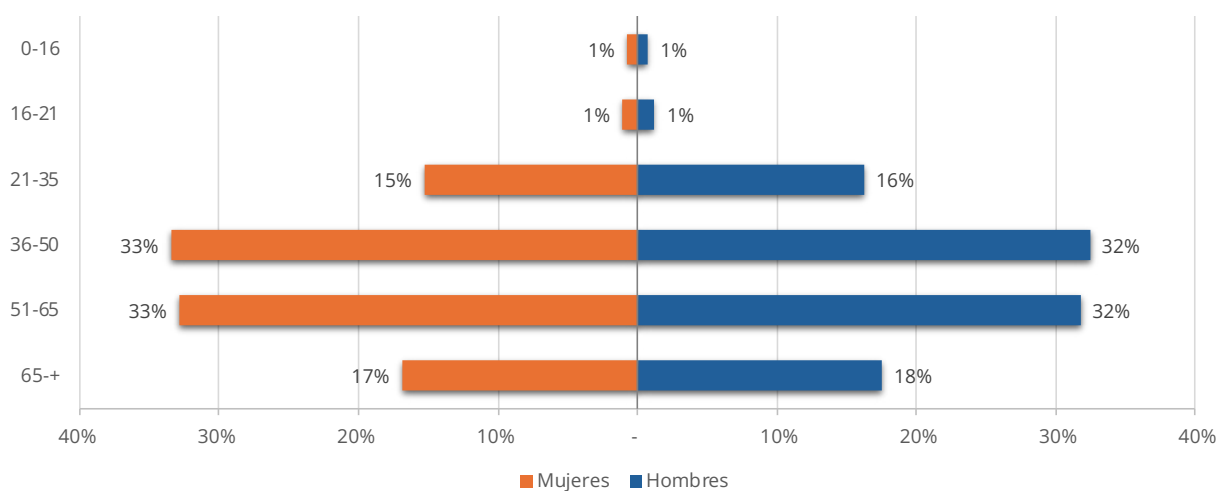
muestran un 49% de mujeres en la titularidad. Aspecto que es variable entre las distintas poblaciones indígenas del país, e incluso la discusión del término derecho propietario individual y titularidad de la tierra, en concordancia con los derechos internacionales y la concepción de propiedad de cada pueblo indígena en particular.

Gráfico 18.
INRA, titularidad por sexo y tipo de propiedad



Fuente: INRA, SIG, 2025.

Gráfico 19.
INRA, titulares por rango etario al momento de recibir el título agrario



Fuente: INRA, SIG, 2025.

5.1.7. Estructuras departamentales

Dada la condición geográfica de Bolivia y la diversidad de situaciones territoriales, poblacionales y culturales, estos criterios pueden analizarse de manera territorializada. En el país, los indicadores suelen medirse a nivel subnacional, conforme a la distribución política y administrativa del Estado.

La situación y estructura agraria de cada departamento resulta significativamente distinta, respondiendo a los diferentes ecosistemas, así como a las características socioeconómicas de la población y de los territorios. En general, también se ha observado un cambio relevante en la estructura de la propiedad agraria, especialmente en los departamentos donde el alcance de procesos anteriores no logró penetrar en las poblaciones locales, dejando a la población indígena y a los asentamientos espontáneos sin registro público.

Beni

El departamento de Beni cuenta con una superficie total de 21.356.400 hectáreas, de las cuales 1.463.763 hectáreas corresponden a manchas urbanas, cursos de ríos, carreteras, lagos, lagunas y salares, que no forman parte de la regularización agraria. En consecuencia, la superficie objeto de saneamiento asciende a 19.892.637 hectáreas. Hasta 2024 se ha alcanzado un avance del 93%, con 18.456.601 hectáreas saneadas, que incluyen 14.007.870 hectáreas tituladas, 3.201.284 hectáreas de tierras fiscales y 1.247.447 hectáreas con resoluciones finales de saneamiento. La superficie pendiente equivale al 7%, es decir, 1.436.036 hectáreas.

El proceso de saneamiento en Beni se inició en el año 2000 y se ha caracterizado por avances graduales, aunque con serias

dificultades en la documentación levantada por las empresas privadas contratadas en los primeros años. Muchas carpetas elaboradas entre 2002 y 2004 carecían de respaldo técnico y jurídico adecuado, lo que generó la necesidad de complementar información en fases posteriores. La coordinación entre el INRA nacional y departamental permitió agilizar varios procesos, incluso mediante gestiones diferentes que facilitaron la culminación de trámites antiguos.

La superficie pendiente se concentra en predios con diversas dificultades: procesos impugnados ante el Tribunal Agroambiental, propiedades mayores a 5.000 hectáreas (como el caso de Laguna Azul, con 8.000 hectáreas) y situaciones de acaparamiento de tierras, donde familias vinculadas a la ganadería han acumulado superficies superiores al límite constitucional permitido. En varios casos, aun con resoluciones finales de saneamiento y fallos del Tribunal Agroambiental, los trámites permanecen paralizados.

Los conflictos agrarios en Beni se expresan en varias dimensiones. Existen tensiones entre el sector empresarial y el campesino, derivadas de las particularidades de la ganadería beniana, que se desarrolla sobre pasturas naturales sin desmontes, lo que genera percepciones de abandono de tierras por parte de las comunidades campesinas. También se registran conflictos en territorios indígenas, como en el caso de los Movima y Chimanes, con disputas sobre áreas declaradas fiscales y posteriormente destinadas a TCO. En otros casos, surgen enfrentamientos entre comunidades campesinas e indígenas, como en Riberalta, donde las organizaciones disputan la categoría de sus asentamientos para definir si corresponden a comunidades campesinas o a TCO. Asimismo, se identifican conflictos en áreas de propiedad estatal, como el predio militar Sargento Camacho, de 10.000 hectáreas tituladas a favor del Ministerio de Defensa, pero

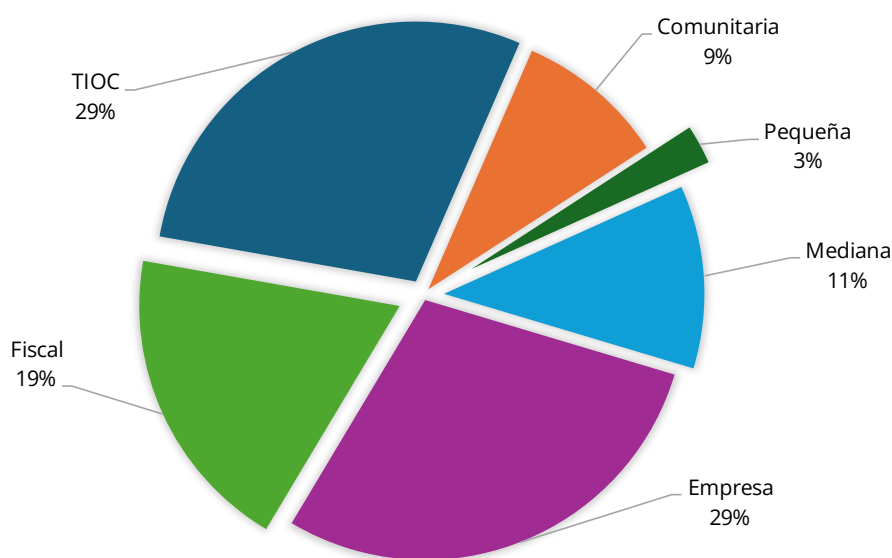
superpuestas con comunidades campesinas que reclaman derechos vía saneamiento.

La estructura agraria del departamento se distribuye de la siguiente manera: propiedad comunitaria 9% (1.725.489 hectáreas), propiedad empresarial 29% (5.361.237 hectáreas), mediana propiedad 11% (2.107.127 hectáreas), pequeña propiedad 3% (449.863 hectáreas), TCO/TIOC 29% (5.323.276 hectáreas) y tierras fiscales 19% (3.448.387 hectáreas).

El peso de la propiedad empresarial y mediana refleja la vocación ganadera del Beni, que concentra grandes extensiones en pocas unidades.

Las TCO representan casi un tercio de la superficie departamental, aunque no todas cuentan aún con la dotación completa reconocida en los informes de necesidades espaciales. El Estado mantiene deudas de compensación que, al ser saldadas,

Gráfico 20.
INRA, Beni: estructura de la propiedad agraria a 2024



Fuente: INRA, SIG, 2025.

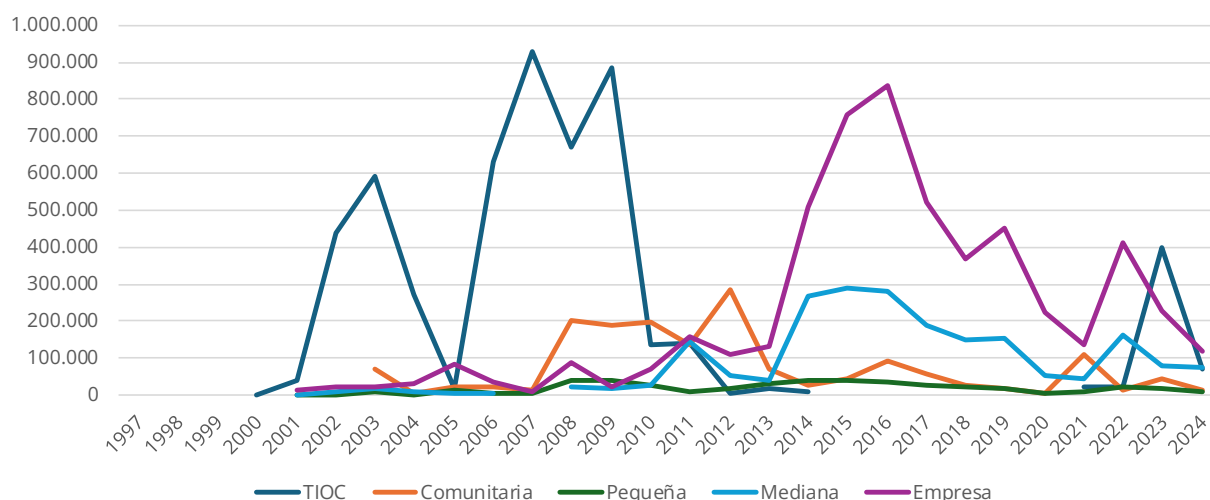
incrementarán la proporción de tierras indígenas. En algunos casos, las TCO superan las 50.000 hectáreas, integrando una amplia base de afiliados.

La pequeña propiedad, aunque reducida en superficie, se concentra en zonas como San Borja, Yucumo y Rurrenabaque, donde procesos de colonización generaron lotes agrícolas de menor extensión. En contraste, las

tierras fiscales incluyen áreas protegidas como la Estación Biológica del Beni que forman parte del patrimonio estatal y no son disponibles para redistribución, salvo en casos de compensación a TCO bajo criterios de uso compatible.

El saneamiento en Beni ha tenido impactos diversos. Para el sector empresarial y mediano, la seguridad jurídica otorgada por los títulos se ha traducido en un acceso más expedito

Gráfico 21.
INRA, Beni: titulación por tipo de propiedad por gestión, en hectáreas



Fuente: INRA, SIG, 2025.

a créditos bancarios y en la consolidación de inversiones ganaderas. Las entidades financieras suelen requerir, al menos, resoluciones finales de saneamiento para habilitar préstamos, convirtiendo al título en una herramienta esencial para el desarrollo productivo.

La producción en Beni se orienta principalmente a la ganadería extensiva, sustentada en pasturas naturales. Ello explica el predominio de la propiedad empresarial y mediana, con baja densidad de beneficiarios en comparación con las superficies ocupadas. No obstante, se han implementado proyectos de articulación productiva, como los centros de acopio de leche en San Borja, impulsados por EMAPA, que buscan fortalecer a los productores locales mediante la provisión de infraestructura y acceso a mercados seguros.

En el ámbito indígena y campesino, el saneamiento ha reforzado el reconocimiento de derechos territoriales y colectivos, aunque persisten tensiones con comunidades vecinas y con sectores empresariales. Estas disputas han generado conflictos sociales recurrentes, que

ralentizan los trabajos de campo y condicionan la proyección del saneamiento en áreas estratégicas del departamento como ha sido en el caso del TIPNIS.

El saneamiento en Beni enfrenta el reto de concluir el 7% pendiente, que corresponde en gran medida a procesos con documentación incompleta, propiedades mayores a 5.000 hectáreas en revisión judicial y conflictos activos entre distintos sectores sociales. A ello se suma la necesidad de actualizar y sistematizar expedientes iniciados hace más de dos décadas, muchos de los cuales se encuentran desfasados respecto a los requisitos técnicos actuales.

A mediano plazo, el desafío es consolidar un catastro departamental post-saneamiento que integre la información técnica, jurídica y productiva, garantizando transparencia y control social. En este marco, la administración de tierras fiscales no disponibles, particularmente las áreas protegidas, plantea la necesidad de políticas claras sobre su compatibilidad de uso y su eventual destino a la compensación de TCO.

Asimismo, la resolución de conflictos intersectoriales e interétnicos constituye una condición indispensable para avanzar hacia la conclusión del proceso. Las disputas entre campesinos e indígenas, así como entre TCO vecinas, como en el caso de los Movima y Chimanés, requieren mecanismos de conciliación más efectivos y una mayor coordinación institucional. Sin estos avances, el 7% pendiente corre el riesgo de perpetuarse como un foco de conflicto estructural en la región.

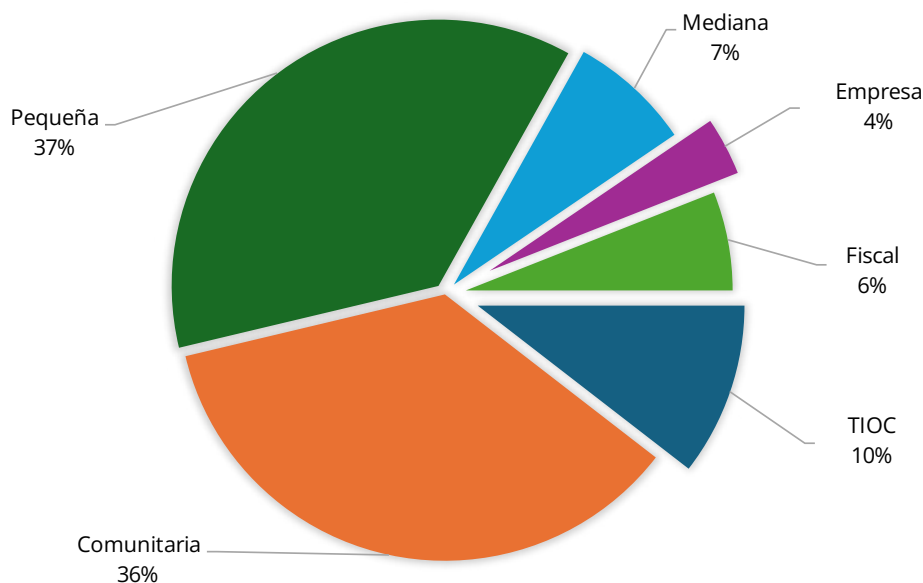
Chuquisaca

El departamento de Chuquisaca cuenta con una superficie total de 5.152.400 hectáreas, de las cuales aproximadamente 186.322 hectáreas corresponden a manchas urbanas, cursos de ríos, carreteras, lagos, lagunas y salares, que no forman parte de la regularización agraria. En consecuencia, la superficie objeto de saneamiento asciende a 4.966.078 hectáreas.

Hasta la gestión 2024, se reporta un avance de 4.831.064 hectáreas saneadas, lo que representa el 97% de la superficie departamental. Este avance incluye 4.335.998 hectáreas tituladas, 253.075 hectáreas de tierras fiscales y 241.991 hectáreas con resoluciones finales de saneamiento. El 3% pendiente, equivalente a 135.000 hectáreas, corresponde a procesos inconclusos, carpetas mal elaboradas y conflictos no resueltos.

El avance del progreso en Chuquisaca se explica por la predominancia de comunidades con organización colectiva, lo que permitió intervenir grandes superficies de manera eficiente. El trabajo con Tierras Comunitarias de Origen (TCO) de la nación Guaraní, Qhara Qhara y Yampara favoreció una cobertura más amplia y consolidada. A esto se sumó el apoyo de proyectos paralelos y una gestión departamental fortalecida, caracterizada por personal capacitado, proveniente en muchos casos de comunidades locales, con capacidad de coordinación institucional y legitimidad frente a las bases sociales.

Gráfico 22.
INRA, Chuquisaca: estructura de la propiedad agraria a 2024



Fuente: INRA, SIG, 2025.

No obstante, el 3% de la superficie pendiente refleja dificultades estructurales. Entre ellas se incluyen la falta de financiamiento suficiente para completar los procesos de campo, la necesidad de reencaminar carpetas defectuosas y, especialmente, la persistencia de conflictos emblemáticos como Quila Quila, que arrastra una larga historia con múltiples antecedentes internos y actualmente se encuentra en litigio ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH). Estos casos prolongan los tiempos de cierre y generan incertidumbre entre las comunidades involucradas.

La estructura de la propiedad en Chuquisaca se distribuye de la siguiente manera: propiedad comunitaria con 1.732.162 hectáreas (36%), pequeña propiedad con 1.782.375 hectáreas (37%), TCO/TIOC con 507.720 hectáreas (10%), tierra fiscal con 271.568 hectáreas (6%), mediana propiedad con 358.143 hectáreas (7%) y propiedad empresarial con 170.358 hectáreas (4%).

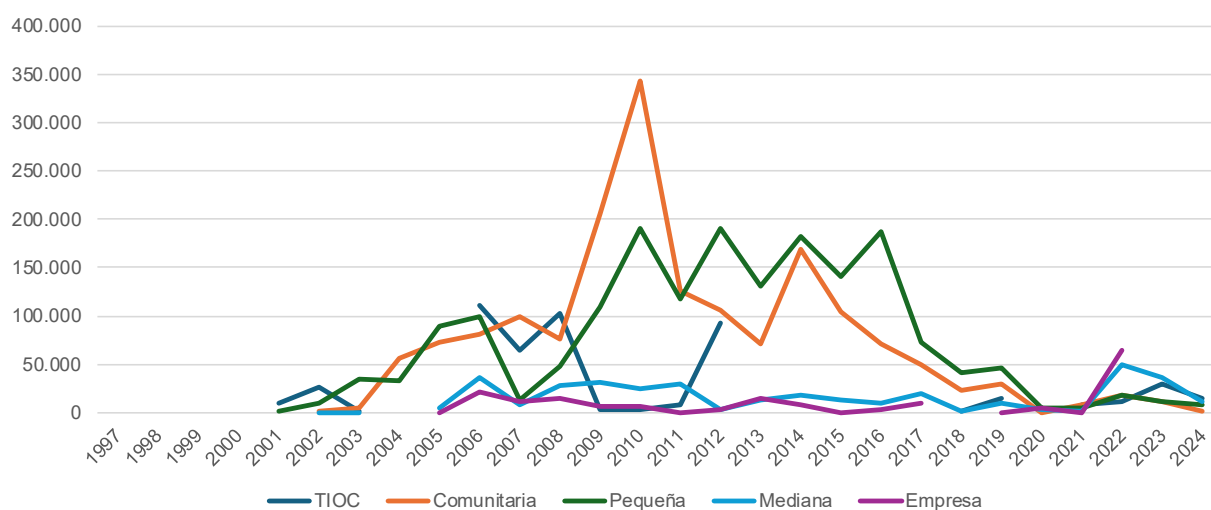
El predominio de la pequeña propiedad y la propiedad comunitaria refleja la importancia del trabajo colectivo y de la organización

sindical en comunidades que combinan parcelas individuales con superficies de uso común, donde generalmente el área colectiva supera en extensión al área parcelada. Esta lógica ha permitido avanzar en la titulación de manera integral.

Las propiedades medianas y empresariales representan porcentajes reducidos. Sus dimensiones no son tan extensas como en otros departamentos, lo que facilita el cumplimiento de la FES. En el Chaco chuquisaqueño, estas propiedades alcanzan mayores extensiones y se dedican principalmente a la ganadería.

Las TCO han alcanzado un grado significativo de consolidación, aunque subsisten demandas parciales de los pueblos Yampara y Guaraní. La escasa disponibilidad de tierras fiscales limita la posibilidad de atender estas solicitudes, por lo que se proyecta la necesidad de recurrir a mecanismos de compensación. Además, las tierras fiscales existentes están en disputa por comunidades campesinas, como en el caso de Coracora de Guadalupe, donde confluyen varias demandas sobre un mismo territorio.

Gráfico 23.
INRA, Chuquisaca: titulación por tipo de propiedad por gestión, en hectáreas



Fuente: INRA, SIG, 2025.

El saneamiento en Chuquisaca ha consolidado el acceso a la tierra y la seguridad jurídica para comunidades, sindicatos y pequeños propietarios. En términos sociales, la titulación garantiza la permanencia en el territorio y fortalece la cohesión familiar y comunitaria. Para los pequeños productores, el título ejecutorial constituye un respaldo para acceder a programas estatales vinculados a vivienda, riego o dotación de semillas.

En el ámbito rural, el arraigo a las comunidades mantiene una lógica de transmisión intergeneracional de la tierra, reforzando la importancia del título como patrimonio familiar. Desde este punto de vista, el saneamiento en Chuquisaca cumple no solo una función técnica, sino también social, al preservar el vínculo entre la población y el territorio.

Por otro lado, el principal desafío en Chuquisaca está vinculado a la compensación de las TCO, ya que la superficie fiscal disponible es insuficiente para cubrir la totalidad de las demandas. Este déficit obliga a proyectar mecanismos alternativos de distribución o negociación territorial.

Otro reto se relaciona con la consolidación de un catastro post-saneamiento, sobre el cual Chuquisaca ha avanzado significativamente, pues su unidad de catastro departamental ha adquirido un protagonismo mayor que la de saneamiento. Este avance permite contar con información más actualizada y fortalecer las dinámicas institucionales para la administración de tierras a mediano plazo.

Finalmente, persiste la necesidad de resolver conflictos de larga duración, como el caso de Quila Quila, y de garantizar recursos humanos y financieros para dar cierre al proceso. Aunque el saneamiento en Chuquisaca está prácticamente concluido, su proyección futura se orienta a la administración del territorio bajo parámetros de sostenibilidad y equidad, consolidando los

logros alcanzados y resolviendo los rezagos estructurales que aún permanecen.

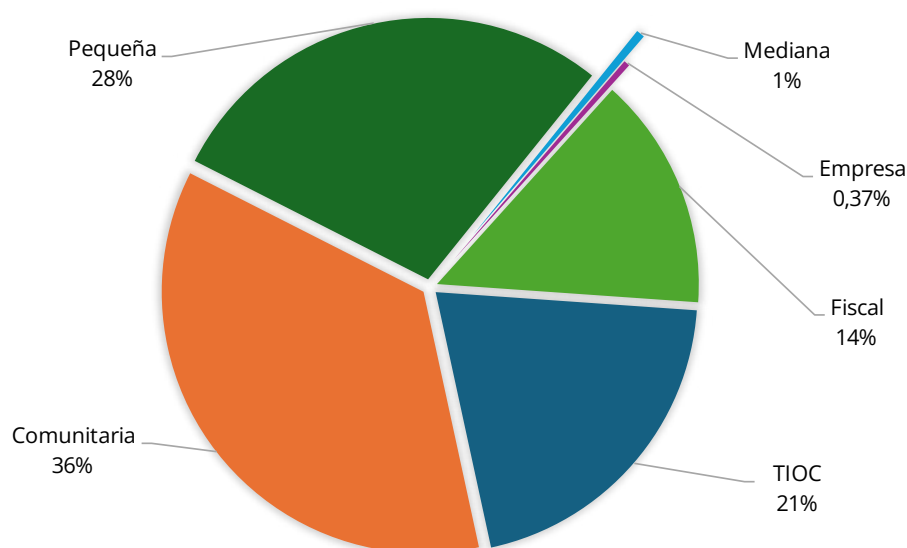
Cochabamba

El departamento de Cochabamba tiene una superficie total de 5.563.100 hectáreas. De esta extensión, aproximadamente 340.818 hectáreas corresponden a manchas urbanas, cursos de ríos, carreteras, lagos, lagunas y salares, que no forman parte de la regularización agraria. En consecuencia, la superficie objeto de saneamiento asciende a 5.222.282 hectáreas. A la fecha, Cochabamba presenta un 93% de superficie saneada, mientras que las hectáreas pendientes representan el 7% del total.

Hasta la gestión 2024, se registró un avance de 4.873.096 hectáreas saneadas. Esta cifra incluye 3.955.176 hectáreas tituladas, 633.392 hectáreas de tierras fiscales y 284.528 hectáreas con resoluciones finales de saneamiento.

Cochabamba fue escenario de los primeros proyectos piloto de saneamiento, que posteriormente se consolidaron como experiencias de alcance nacional. En los inicios, la cooperación internacional desempeñó un papel decisivo: la Unión Europea, a través del programa PRAEDAC, financió la titulación de los sindicatos en el Chapare como parte de los proyectos de desarrollo alternativo. Posteriormente, USAID fortaleció la dinámica de titulación en la misma región, introduciendo innovaciones metodológicas que transformaron la organización del INRA. Se implementaron equipos diferenciados para campo y gabinete, se estandarizaron procedimientos y surgieron sistemas de información que evolucionaron hasta el actual SIMAT. Uno de los proyectos piloto se desarrolló en Pocona, una de las zonas más complejas por la cantidad de parcelas comunitarias. Estos procesos encaminaron los avances consecutivos a nivel departamental y fortalecieron el desarrollo institucional a nivel nacional.

Gráfico 24.
INRA, Cochabamba: estructura de la propiedad agraria a 2024



Fuente: INRA, SIG, 2025.

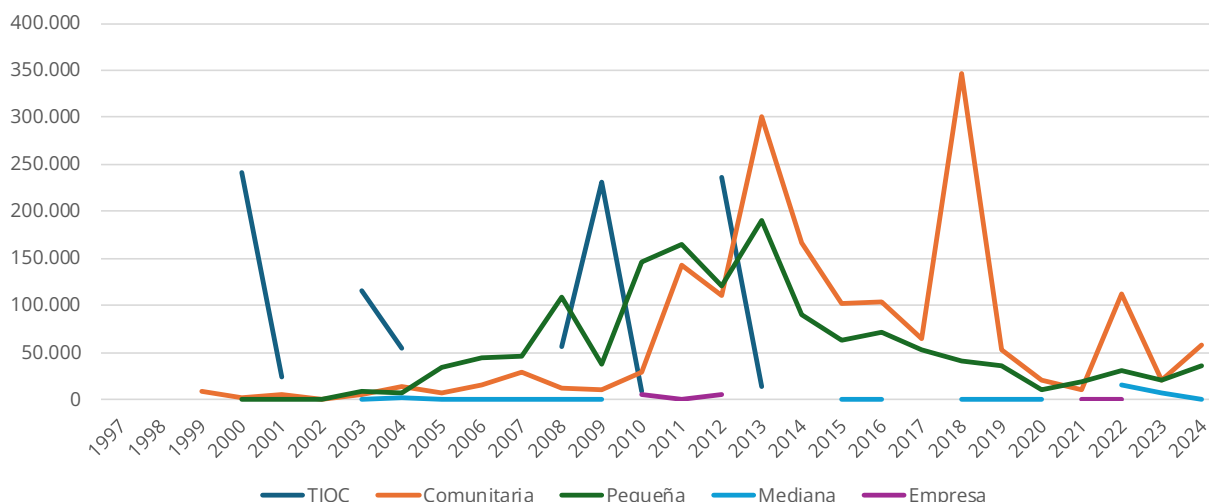
El proceso también tuvo etapas de dificultad. A partir de 2017 se redujo el financiamiento, lo que limitó la capacidad operativa y ralentizó el ritmo de avance. Posteriormente, se sumaron factores políticos y sociales, así como la pandemia de 2019, que redujeron el alcance de los proyectos.

El 7% de superficie pendiente de sanear, equivalen a 349.185 hectáreas, corresponde en parte a procesos paralizados susceptibles de conclusión y, por otro lado, a conflictos que superan las competencias técnicas del INRA. En Cochabamba se identifican disputas de límites entre municipios rurales (Colomi y Villa Tunari) y conflictos interdepartamentales (con Oruro, Santa Cruz y Beni) que persisten desde hace más de una década. Estas disputas no solo han interferido en el avance del saneamiento, sino que también han generado complejidades que involucran a diferentes sectores e instituciones nacionales.

Otro factor crítico de la superficie pendiente está asociado con la expansión urbana y el tráfico de tierras. En varias zonas rurales, como Albarrancho, Caico, Cotapachi, La Angostura, Arbieto, Tiquipaya y Vinto, la acción de loteadores y avasalladores ha transformado terrenos agrícolas en urbanizaciones, afectando directamente a pequeños productores. Los enfrentamientos por ventas irregulares, asentamientos ilegales y urbanización descontrolada son recurrentes y, en muchos casos, superan la capacidad de respuesta de las contingentes policiales.

La estructura agraria del departamento de Cochabamba se distribuye de la siguiente manera: propiedad comunitaria con 1.748.375 hectáreas (36%), propiedad empresarial con 18.225 hectáreas (0%), mediana propiedad con 25.463 hectáreas (1%), pequeña propiedad y solar campesino con 1.377.997 hectáreas (28%), Tierras Comunitarias de Origen (TCO/ TIOC) con 998.343 hectáreas (21%) y tierra fiscal con 703.578 hectáreas (14%).

Gráfico 25.
INRA, Cochabamba: titulación por tipo de propiedad por gestión, en hectáreas



Fuente: INRA, SIG, 2025.

La propiedad comunitaria constituye la base estructural del departamento y se organiza en torno a sindicatos agrarios. Cada sindicato combina parcelas individuales, generalmente ubicadas cerca de ríos y suelos de mayor productividad, con áreas colectivas destinadas a actividades comunes. En muchos casos, las parcelas son de reducida extensión, incluso inferiores a una hectárea, lo que evidencia procesos de minifundio. No obstante, mantienen un fuerte vínculo con la organización sindical y comunitaria, lo que otorga cohesión a la estructura agraria de los valles.

La pequeña propiedad ocupa más de una cuarta parte del territorio y comparte dinámicas con la organización comunitaria, ya que en varios casos la distinción entre solares campesinos y pequeñas parcelas se ha difuminado, unificándose bajo una misma categoría.

Por su parte, las TCO/TIOC se consolidaron en territorios como Quirquibamba, Raqaypampa, Yuracarés y Yuquis, luego de estudios de identidad espacial y registros étnicos que validaron su reconocimiento. En total, estas TCO concentran más de una quinta parte del territorio departamental.

Las propiedades medianas y empresariales representan un porcentaje menor. La clasificación de estas propiedades depende tanto de la extensión como de la inversión en infraestructura, maquinaria y mano de obra asalariada, lo que implica verificar el cumplimiento de la FES.

Las tierras fiscales, que abarcan el 14% del territorio, provienen principalmente de recortes de predios que no cumplieron la FES. Estas superficies se han utilizado, sobre todo, para compensar a las TCO, mientras que las áreas clasificadas como tierras fiscales no disponibles corresponden a parques nacionales y otras zonas protegidas, entre ellos el Parque Carrasco y el Parque Tunari. A pesar de las restricciones normativas, estas áreas enfrentan constantes intentos de asentamiento irregular.

El saneamiento en Cochabamba ha generado impactos sociales y productivos diversos, especialmente en términos de seguridad jurídica. La titulación de tierras ofrece respaldo frente a loteadores y avasalladores, un problema crítico en varias regiones del departamento. Para los pequeños productores, contar con

títulos constituye una forma de defensa frente a la pérdida de tierras y, al mismo tiempo, habilita el acceso a programas estatales, como los del Ministerio de Desarrollo Rural y Tierras, proyectos de vivienda y compensaciones por expropiaciones en obras de infraestructura. En casos de intervención de la ABC, por ejemplo, la indemnización se calcula en función del valor de mercado únicamente cuando los propietarios poseen títulos debidamente registrados.

La propiedad comunitaria, predominante en los valles, reproduce dinámicas colectivas de organización y producción. Los sindicatos agrarios regulan el acceso a las parcelas individuales y al uso de áreas comunes mediante normas internas y turnos de trabajo, fortaleciendo así la cohesión social.

En este contexto, los impactos del saneamiento no se limitan al reconocimiento formal de la tierra, sino que se reflejan en la articulación entre seguridad jurídica, acceso a programas estatales y defensa del territorio frente a presiones externas.

El principal desafío en Cochabamba se centra en el catastro post-saneamiento. El dinamismo de la compraventa de tierras, la migración y la presión de la urbanización exigen una actualización constante de registros, planos y certificados. En este marco, el catastro se convierte en la herramienta clave para garantizar seguridad jurídica en un contexto de alta movilidad de la tierra.

Otro desafío central es la definición de competencias en los procesos pendientes. Si el INRA concluye su etapa de saneamiento en los próximos años, será necesario establecer qué institución asumirá la resolución de los conflictos de límites político-administrativos que actualmente paralizan el proceso. Por lo tanto, la finalización del saneamiento en Cochabamba dependerá no solo de la actualización catastral, sino también de la capacidad institucional para

garantizar la continuidad en la resolución de disputas territoriales de alta complejidad.

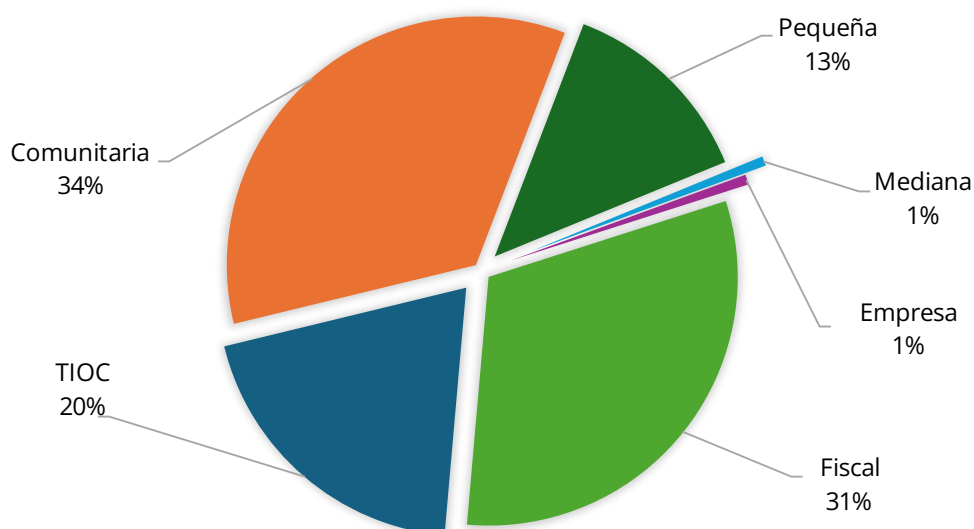
La Paz

El departamento de La Paz tiene una superficie total de 13.398.500 ha. De esta extensión, aproximadamente 1.069.346 ha corresponden a manchas urbanas, cursos de ríos, carreteras, lagos, lagunas y salares, que no forman parte de la regularización agraria. Por tanto, la superficie objeto de saneamiento asciende a 12.329.154 ha. Hasta la gestión 2024, se reporta un avance de 10.025.961 ha saneadas, equivalente al 81% de la superficie departamental. Esta cobertura incluye 5.692.422 ha con títulos ejecutoriales, 3.059.367 ha de tierras fiscales y 1.274.171 ha con resoluciones finales de saneamiento.

Si bien el proceso de saneamiento y titulación de tierras ha avanzado de manera gradual, el INRA ha priorizado dos factores clave: recursos humanos y financiamiento. A nivel técnico, se mantuvo la coordinación entre equipos especializados en áreas jurídicas e informáticas, tanto nacionales como departamentales, con un flujo continuo de carpetas y controles sucesivos. Durante la gestión 2024, el financiamiento del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) permitió la adquisición de vehículos y equipos, la cobertura de viáticos y salarios, y la contratación de personal con perfiles adecuados a los requerimientos del proceso. Estos elementos resultaron determinantes para los resultados y avances alcanzados.

Respecto al 19% de superficie pendiente de sanear, equivalente a 2.303.193 ha, se trata de áreas con procesos de saneamiento en curso, áreas paralizadas y áreas en conflicto. A nivel departamental, la mayor parte de la superficie pendiente se debe a conflictos de diversa naturaleza, siendo las disputas más frecuentes por el derecho propietario, sobreposiciones, conflictos familiares y discrepancias por linderos entre comunidades. Estos casos

Gráfico 26.
INRA, La Paz: estructura de la propiedad agraria a 2024



Fuente: INRA, SIG, 2025.

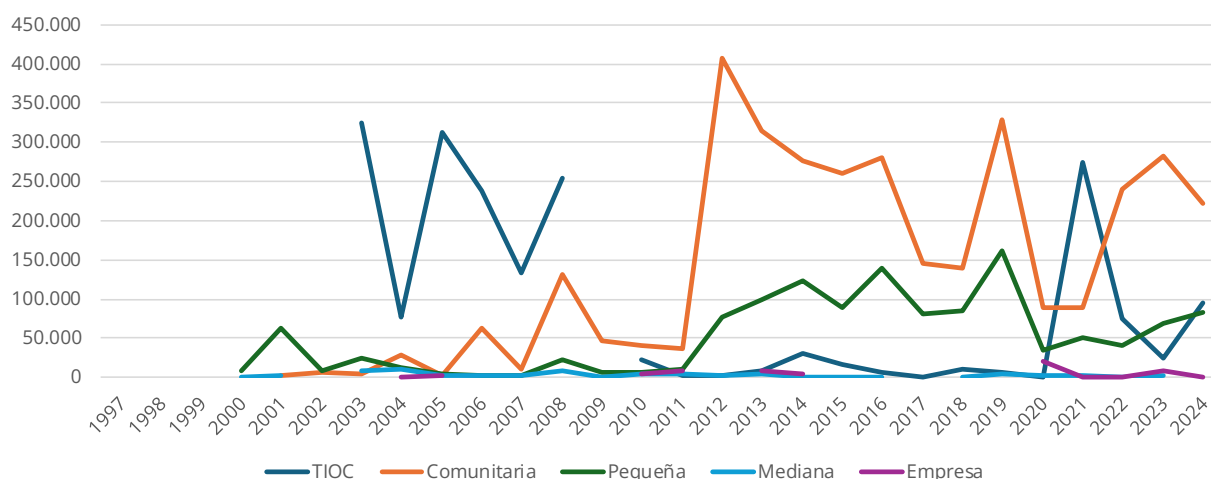
tienden a prolongarse y su gestión requiere una mayor complejidad institucional.

Para enfrentar estas situaciones, la oficina departamental aplica actas unilaterales con pretensiones, realiza análisis de sobreposición, repoligoniza y excluye las parcelas en disputa de las carpetas de campo, elaborando informes de exclusión. La resolución de estos conflictos genera procesos prolongados que, en varias oportunidades, derivan en solicitudes de intervención a instancias como la Defensoría del Pueblo, el Viceministerio de Tierras y la Presidencia del Estado. El procedimiento de conciliación contempla hasta tres audiencias y, si no se alcanza un acuerdo, corresponde al INRA definir el mejor derecho. El resultado cartográfico de estas gestiones refleja, dentro de una misma comunidad, la coexistencia de superficies tituladas, en proceso y en conflicto, lo que evidencia la complejidad del saneamiento en el departamento de La Paz.

Los tipos de propiedad agraria en La Paz presentan una marcada diversidad. Según los datos, las superficies se distribuyen de la siguiente manera: propiedad comunitaria con 3.468.903 ha (34%), propiedad empresarial con 64.678 ha (1%), mediana propiedad con 62.143 ha (1%), pequeña propiedad y solares campesinos con 1.302.286 ha (13%), tierras comunitarias de origen (TCO/TIOC) con 1.986.658 ha (20%) y tierras fiscales con 3.140.426 ha (31%). En total, estas categorías abarcan 10.025.094 ha.

El predominio corresponde a la propiedad comunitaria, cuyos territorios se gestionan de manera autónoma bajo normas, usos y costumbres propias, sin intervención directa del INRA. Esta forma de propiedad, reconocida en la Constitución Política del Estado (art. 394), es inembargable e indivisible. En el caso de la pequeña propiedad, que goza de las mismas garantías constitucionales, su concentración se ubica principalmente en áreas cercanas

Gráfico 27.
INRA, La Paz: titulación por tipo de propiedad por gestión, en hectáreas



Fuente: INRA, SIG, 2025.

a capitales provinciales como Caranavi, La Asunta, Palos Blancos, Omasuyo, Viacha y Laja, donde predominan situaciones de minifundio. En contraste, en municipios más alejados como Muñecas, Charaña y Pacajes, se observa un mayor predominio del saneamiento colectivo.

Las tierras fiscales constituyen la segunda categoría más amplia y comprenden tanto superficies disponibles como no disponibles. En el norte paceño, gran parte de esta categoría corresponde a parques nacionales y áreas protegidas, como Madidi, Cotapata y las Serranías de Bella Vista, situadas en la provincia Abel Iturralde. La administración de estas tierras fiscales no disponibles corresponde a entidades como la ABT y el SERNAP. En conjunto, la propiedad comunitaria y las tierras fiscales abarcan casi la mitad de la superficie departamental.

Las categorías de mediana y propiedad empresarial representan apenas el 2% de la superficie departamental. En La Paz, la clasificación se determina más por la actividad productiva que por la extensión de los predios, reflejando la diversidad territorial del

departamento, expresada en sus tres pisos ecológicos: Altiplano, Valles y Llanos.

En las zonas de mayor productividad agrícola, como los Valles y Yungas, predomina la pequeña propiedad, mientras que en las áreas del Altiplano, caracterizadas por mayor aridez y altura, prevalece el saneamiento comunitario. En estas comunidades suele existir un área común destinada al pastoreo, mientras que las parcelas de cultivo se localizan cerca de ríos o suelos de mejor aptitud.

En el departamento de La Paz, el saneamiento tiene un impacto social significativo al consolidar el derecho propietario y la seguridad jurídica en el ámbito rural. Por un lado, facilita el acceso a programas del MDRT para beneficiarios individuales y colectivos. Aunque la pequeña propiedad es inembargable, muchas personas utilizan el título como garantía o prenda para acceder a créditos. El BDP otorga créditos productivos mediante planes de negocio –por ejemplo, café, cacao, yuca o plátano– exigiendo la presentación del título de propiedad. Estos mecanismos vinculan la formalización con la capacidad productiva y la financiación rural.

La conclusión del saneamiento en La Paz permitirá contar con una medición íntegra de la superficie objeto del proceso, así como con un mapa base georreferenciado que identifique comunidades, personas y tipos de propiedad. Este instrumento consolidará una base de datos institucional de gran relevancia para la administración de tierras.

En la etapa de post-saneamiento, la dinámica de la tenencia, marcada por procesos de compraventa y transferencia, demandará actualizaciones periódicas del catastro. Este servicio beneficiará principalmente a la pequeña propiedad, ya que la propiedad comunitaria y las tierras fiscales no están sujetas a modificaciones de este tipo. El INRA realiza cambios de nombre, emite certificados y planos catastrales que posteriormente se inscriben en Derechos Reales, generando además recursos propios.

En el caso de las tierras fiscales disponibles, la dotación se realiza de manera colectiva a las comunidades solicitantes, previa evaluación de su aptitud agrícola o ganadera a cargo del INRA. Asimismo, la Dirección General de Administración de Tierras, a través de la Unidad de Expropiaciones y Reversiones, verifica el cumplimiento de la Función Económico-Social (FES). Cuando se constata abandono en pequeñas propiedades, se aplican procesos de expropiación; en las medianas y grandes propiedades, se procede a la reversión. En la provincia Abel Iturralde se identificaron predios abandonados en los que surgieron asentamientos humanos, por lo que se efectuaron expropiaciones a favor de las comunidades de San Miguel, San Mateo, San Matías y San Martín, previa notificación correspondiente.

Oruro

El departamento de Oruro cuenta con una superficie total de 5.358.800 hectáreas. De

esta extensión, las manchas urbanas, cursos de ríos, carreteras, lagos, lagunas y salares, aproximadamente 689.179 hectáreas, no forman parte de la regularización agraria. En consecuencia, la superficie objeto de saneamiento asciende a 4.669.621 hectáreas. A la fecha, el departamento presenta un avance del 96%, quedando pendiente un 4%.

El proceso de saneamiento en Oruro, hasta la gestión 2024, reportó la cobertura de 4.492.300 hectáreas saneadas, lo que representa el 96% de la superficie, incluyendo 4.262.349 hectáreas con títulos ejecutoriales, 54.527 hectáreas de tierras fiscales y 175.425 hectáreas con resoluciones finales de saneamiento.

El 4% pendiente se concentra en 177.321 hectáreas, que incluyen áreas en proceso de saneamiento, áreas paralizadas y, principalmente, áreas conflictivas. Entre los principales conflictos se encuentran disputas de límites entre comunidades, controversias por límites político-administrativos y conflictos internos de carácter orgánico. Un ejemplo se registra en la comunidad de La Joya, donde existen desacuerdos respecto a la tipología de propiedad a consolidar.

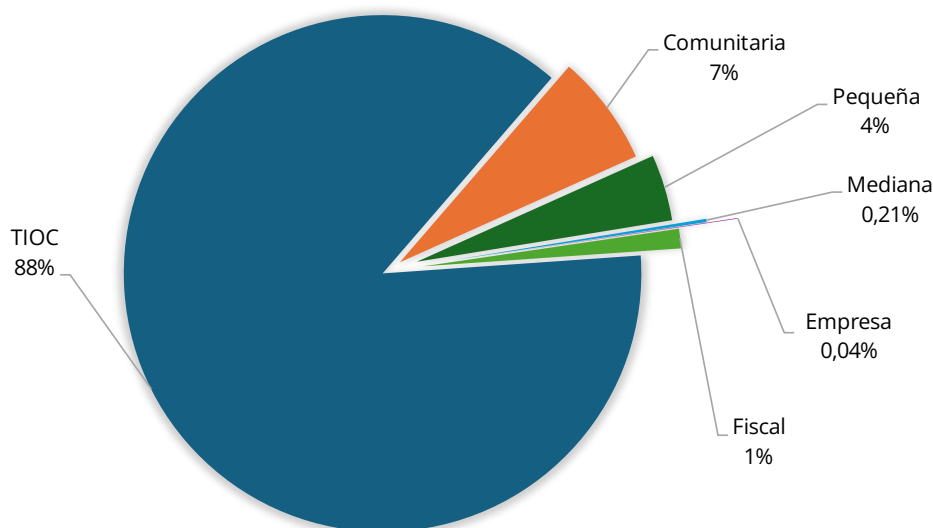
Los conflictos también se presentan con áreas urbanas, particularmente en los municipios de Cercado y Caracollo, donde se identifican las mayores dificultades. En el municipio de Turco se han registrado conflictos de límites con la provincia de Sabaya, así como entre los municipios de Jacha Carangas y Turcomarca. A esto se suman las disputas de límites con Potosí, que afectan a ambos departamentos y generan paralización en los procesos. La resolución de estas diferencias depende de la delimitación que corresponde realizar a instancias como la Gobernación y mediante la aplicación de la Ley N° 339, que establece procedimientos de demarcación. Mientras no se resuelvan estas controversias, el saneamiento en estas zonas continuará paralizado.

La estructura agraria de Oruro presenta la siguiente distribución: propiedad comunitaria con 312.128 hectáreas (7%), propiedad empresarial con 1.905 hectáreas (0%), mediana propiedad con 9.315 hectáreas (0%), pequeña propiedad o solar campesino con 186.096 hectáreas (4%), tierras comunitarias de origen

(TCO/TIOC) con 3.927.785 hectáreas (88%) y tierras fiscales con 54.566 hectáreas (1%).

El predominio absoluto corresponde a las TCO/TIOC, lo cual se explica por la ancestralidad de los pueblos originarios en el occidente del país. Oruro y Potosí concentran una gran parte de estos territorios, que ya existían antes de la

Gráfico 28.
INRA, Oruro: estructura de la propiedad agraria a 2024



Fuente: INRA, SIG, 2025.

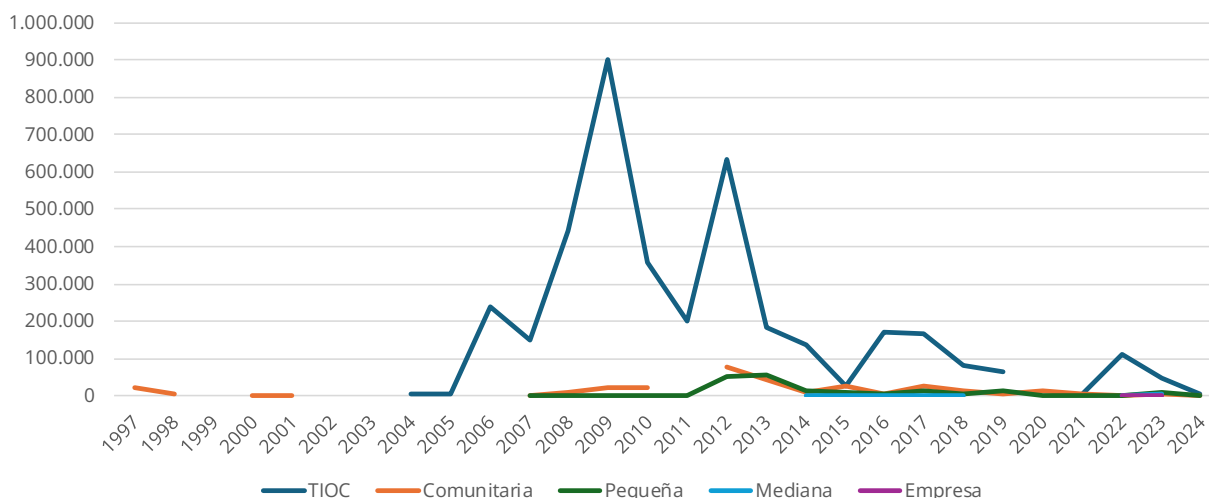
intervención estatal. Para la titulación de una TCO, el INRA exige la presentación de requisitos excepcionales, como el Registro de Identidad de Pueblos Indígenas Originarios (RIPIO) y estudios como el Informe de Necesidades y Uso del Espacio Territorial (INUET), que identifican el espacio geográfico y la pertenencia étnica de las comunidades solicitantes. Estos instrumentos son fundamentales para el reconocimiento formal.

A diferencia de otras formas de propiedad, las TCO no están sujetas a la verificación del cumplimiento de FES, ya que su condición ancestral constituye el criterio central de titulación. La pequeña propiedad, en cambio, se

concentra en zonas como Caracollo, Challapata y Huari, donde se orienta principalmente a actividades agrícolas y ganaderas. En este contexto, la propiedad comunitaria, la mediana y la empresarial ocupan porcentajes reducidos dentro de la estructura departamental.

Las TCO/TIOC representan la mayor parte del territorio y se constituyen en espacios colectivos donde la producción no se mide únicamente en términos económicos, sino también en la reproducción cultural y organizativa de los pueblos. En Oruro, destaca la experiencia de la GAIOC de Salinas de García Mendoza, un Gobierno Autónomo Indígena Originario Campesino que se ha consolidado tras su

Gráfico 29.
INRA, Oruro: titulación por tipo de propiedad por gestión, en hectáreas



Fuente: INRA, SIG, 2025.

titulación como TCO. Esta experiencia muestra un tránsito hacia formas de autogobierno territorial, en las que la autonomía se articula con las competencias estatales en áreas como salud, educación y seguridad, pero preserva la capacidad normativa propia. El título de esta TCO/GAIOC refleja la gestión autonómica amplia y el alcance social del saneamiento.

El proceso de saneamiento en Oruro enfrenta retos vinculados principalmente a la resolución de conflictos y a la limitación financiera. Estos conflictos entre comunidades, municipios y departamentos constituyen un obstáculo de alta complejidad. Las controversias con Potosí, así como las que involucran a provincias como Turco, Curahuara, Sabaya y Caracollo, mantienen paralizadas amplias áreas en espera de definiciones político-administrativas.

El post-saneamiento se proyecta con dos dinámicas diferenciadas. Por un lado, la actualización catastral será un reto central en las pequeñas propiedades, donde la compraventa y transferencia de predios demandará la emisión de certificados y planos catastrales, además de los trámites de cambio de nombre en Derechos Reales. Por otro lado, las TCO y las

tierras fiscales presentan menores variaciones, aunque estas últimas, en Oruro, se concentran en superficies reducidas y, en su mayoría, no disponibles, como ocurre en el Salar de Coipasa.

Si bien el porcentaje pendiente de saneamiento es reducido, los casos no resueltos corresponden a conflictos de alta intensidad. Cada proceso puede abarcar superficies pequeñas, en ocasiones de apenas 10 hectáreas, pero su resolución exige largos periodos de conciliación, verificaciones en campo y audiencias.

La normativa vigente establece los procedimientos para definir el mejor derecho propietario, aunque en la práctica cada conflicto puede demandar semanas de trabajo. Por ello, el reto de Oruro radica no tanto en la extensión de la superficie pendiente, sino en la complejidad jurídica y política de los casos que aún restan por resolver.

Pando

El departamento de Pando cuenta con una superficie total de 6.382.700 hectáreas, de las cuales 173.825 hectáreas corresponden a manchas urbanas, cursos de ríos, carreteras,

lagos, lagunas y salares, que no forman parte de la regularización agraria. En consecuencia, la superficie objeto de saneamiento asciende a 6.208.875 hectáreas.

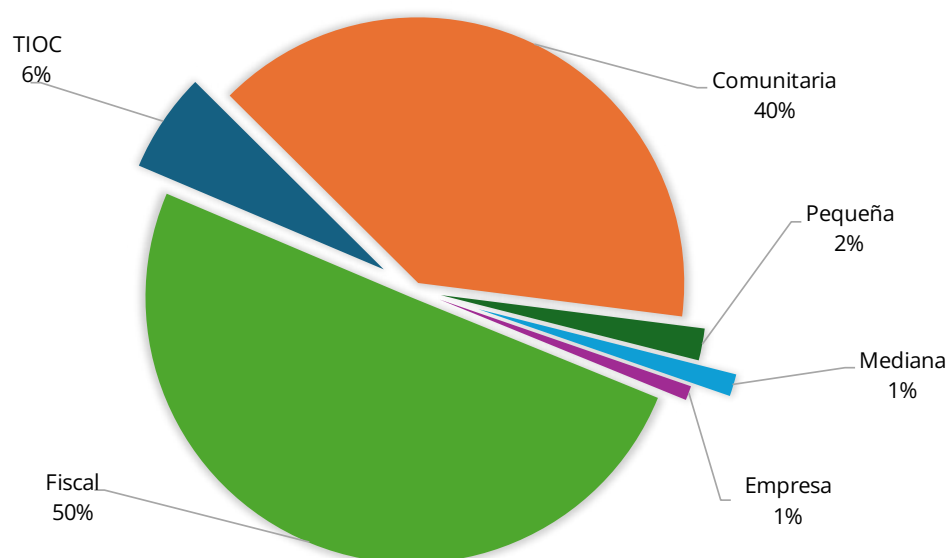
Hasta 2024 se alcanzó un avance del 99%, equivalente a 6.125.961 hectáreas saneadas, que comprenden 3.073.901 hectáreas tituladas y 3.052.061 hectáreas de tierras fiscales. La superficie pendiente equivale al 1%, es decir, 82.914 hectáreas.

El avance del proceso de saneamiento en Pando se explica por la coordinación efectiva con los distintos sectores sociales del departamento y por el impulso normativo derivado de la Ley 3545 y el Decreto Supremo 29215, que brindaron mayor claridad procedimental y permitieron consolidar los procesos en curso. El reducido porcentaje pendiente refleja la culminación de la mayor parte de los trámites, aunque persisten conflictos complejos en áreas específicas.

El caso más emblemático corresponde a la comunidad San Martín de Pacahuara, donde convergen intereses de comunidades campesinas e indígenas sobre un mismo territorio. En 2011, el INRA tituló el área bajo la denominación neutral de “Comunidad San Martín de Pacahuara”, sin precisar si correspondía a comunidad indígena o campesina. Posteriormente, la comunidad indígena interpuso una acción constitucional, y el Tribunal Constitucional dispuso la anulación del título y ordenó un nuevo proceso de saneamiento. Esta decisión, considerada controversial porque excede las atribuciones de esa instancia –la anulación de resoluciones finales corresponde al Tribunal Agroambiental–, obligaría a repetir el proceso y a conciliar los derechos de ambas partes. El conflicto, que abarca alrededor de 18.000 hectáreas para 20 familias, permanece sin solución y constituye parte del 1% pendiente.

Además, existen predios individuales sujetos a procesos ante el Tribunal Agroambiental y

Gráfico 30.
INRA, Pando: estructura de la propiedad agraria a 2024



Fuente: INRA, SIG, 2025.

el Tribunal Constitucional, lo que explica la prolongación de algunos expedientes. En varios casos, los conflictos responden a intereses en la explotación de recursos madereros o castañeros, que otorgan valor económico adicional a las tierras en disputa.

La estructura agraria en Pando presenta la siguiente composición: propiedad comunitaria 40% (2.441.902 hectáreas), propiedad empresarial 1% (53.849 hectáreas), mediana propiedad 1% (83.091 hectáreas), pequeña propiedad o solar campesino 2% (119.800 hectáreas), TCO/TIOC 6% (375.234 hectáreas) y tierras fiscales 50% (3.052.061 hectáreas).

El predominio de las tierras fiscales constituye una de las principales particularidades del departamento. Este 50% se divide entre tierras fiscales disponibles y no disponibles. Las primeras han sido destinadas progresivamente a comunidades mediante dotaciones y redistribuciones; las segundas incluyen áreas con derechos expectatarios vinculados a la cosecha y comercialización de la castaña, que constituye la base económica regional.

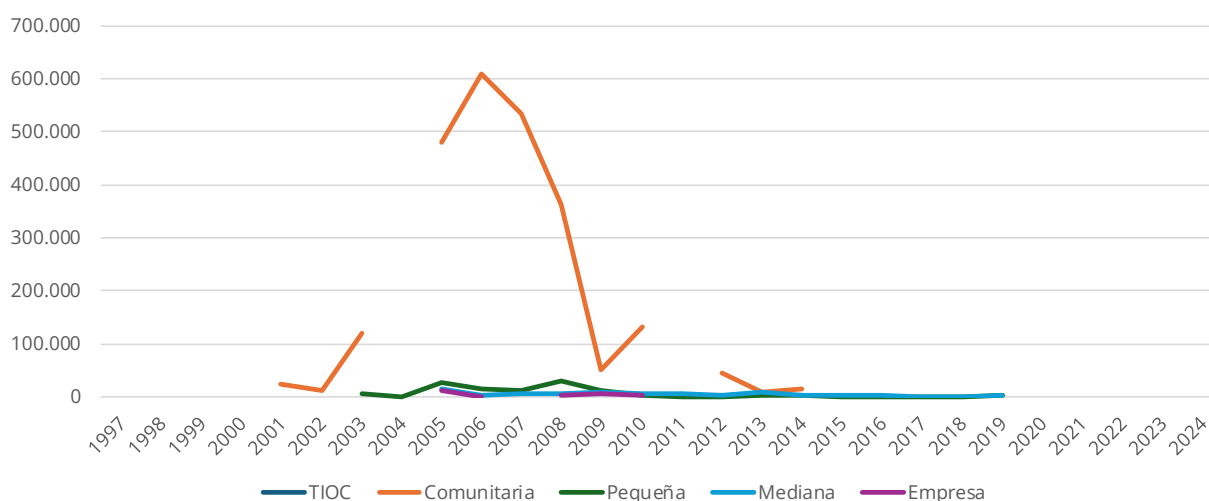
La propiedad comunitaria alcanza el 40% e incluye comunidades indígenas ancestrales que no forman parte de las TCO reconocidas, así como comunidades campesinas. Esta característica refleja la lógica transfronteriza de los pueblos amazónicos, cuya organización social trasciende los límites político-administrativos entre Bolivia, Brasil y Perú.

Las TCO, que abarcan el 6%, corresponden a pueblos indígenas amazónicos que han logrado titular extensiones más reducidas en comparación con su distribución ancestral. Esta situación se explica por la delimitación jurídica circunscrita al territorio boliviano. En contraste, la pequeña propiedad se concentra en predios de barraqueros que cumplieron con la Función Económico-Social y fueron titulados en décadas pasadas.

La mediana y la propiedad empresarial representan apenas el 2% de la superficie total, limitadas a la vías de los caminos troncales.

El saneamiento en Pando ha consolidado la tenencia de la tierra y fortalecido el acceso

Gráfico 31.
INRA, Pando: titulación por tipo de propiedad por gestión, en hectáreas



Fuente: INRA, SIG, 2025.

a recursos estratégicos como la castaña y la madera. La titulación en comunidades campesinas e indígenas reforzó la seguridad jurídica, favoreció el arraigo poblacional y permitió canalizar demandas hacia programas estatales.

La coordinación interinstitucional y con las organizaciones sociales ha sido clave para el éxito del proceso, generando consensos que facilitaron la intervención en áreas extensas. Al mismo tiempo, el predominio de la tierra fiscal y comunitaria refleja un modelo territorial basado en el uso colectivo de recursos y en la explotación de productos forestales no maderables, en particular la castaña, que constituye el principal motor económico del departamento.

El caso de la comunidad San Martín de Pacahuara ilustra los efectos sociales del saneamiento, al evidenciar tensiones entre comunidades campesinas e indígenas por el control de recursos madereros. Este conflicto demuestra que, más allá de la titulación, los intereses económicos sobre recursos estratégicos condicionan la gobernanza territorial.

En el plano productivo, el escaso peso de las propiedades medianas y empresariales limita el desarrollo de una base agroindustrial, diferenciando a Pando de otros departamentos de la región Oriente. Su economía permanece vinculada a sistemas extractivos y a la recolección, más que a la producción agrícola o ganadera a gran escala.

El reto inmediato de Pando es resolver el 1% pendiente, concentrado en conflictos jurídicos como el de San Martín de Pacahuara y en predios individuales bajo revisión judicial. Su resolución dependerá en gran medida de las decisiones jurisdiccionales y de la capacidad institucional del INRA para articular consensos entre comunidades campesinas e indígenas.

En el mediano plazo, la administración de las tierras fiscales constituye un desafío estratégico, dado que representan la mitad del territorio departamental. Será necesario establecer mecanismos claros para diferenciar tierras disponibles de no disponibles, garantizar las compensaciones pendientes y definir criterios de uso compatibles con la protección de los recursos forestales.

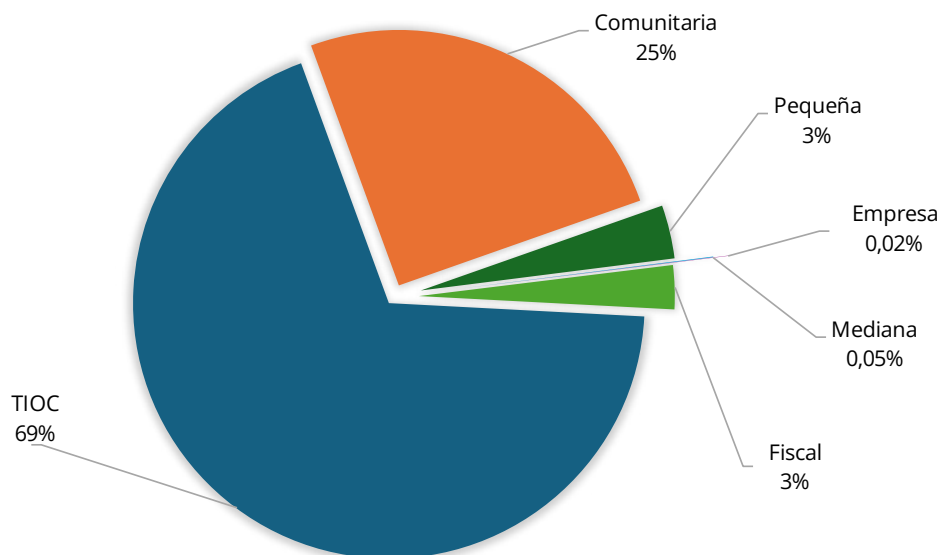
Otro reto importante es fortalecer la coordinación con los pueblos indígenas transfronterizos, cuyo territorio ancestral no se restringe a los límites estatales, pero que, en el marco de la normativa boliviana, deben adecuarse a las disposiciones nacionales. La articulación con sus estructuras organizativas será clave para prevenir conflictos futuros.

Potosí

El departamento de Potosí tiene una superficie total de 11.821.800 hectáreas. De esta extensión, aproximadamente 1.193.159 hectáreas corresponden a manchas urbanas, cursos de ríos, carreteras, lagos, lagunas y salares que no forman parte de la regularización agraria. Por tanto, la superficie objeto de saneamiento asciende a 10.628.641 hectáreas. A la fecha, Potosí presenta un avance del 98% y un 2% pendiente, equivalente a 245.600 hectáreas.

Hasta la gestión 2024, el proceso de saneamiento reportó una cobertura de 10.383.041 ha. Esa cobertura departamental representa el 98% de la superficie objeto de saneamiento e incluye: 9.681.236 ha con títulos ejecutoriales, 287.002 ha de tierras fiscales y 414.804 ha con resoluciones finales de saneamiento. El alto nivel de avance alcanzado se explica por la disponibilidad de financiamiento y de recurso humano especializado. El financiamiento nacional permitió adquirir equipos, vehículos y contratar personal técnico con perfiles

Gráfico 32.
INRA, Potosí: estructura de la propiedad agraria a 2024



Fuente: INRA, SIG, 2025.

adecuados, lo que dio continuidad al trabajo en campo y en gabinete.

Sin embargo, el 2% pendiente no corresponde a simples rezagos administrativos, sino a los conflictos de mayor complejidad del departamento, que concentran problemáticas históricas y de límites territoriales no resueltos. Entre estas áreas destacan los conflictos en Uncía, donde persisten disputas de larga data; en la frontera de Villazón, donde las tensiones se relacionan con el carácter urbano y periurbano de ciertas zonas; y en Coroma, colindante con Oruro, donde la definición de límites político-administrativos ha sido un obstáculo recurrente.

Asimismo, en el norte de Potosí se registran conflictos significativos entre los ayllus Amaya y Caracha, que combinan diferencias internas con problemas de delimitación entre comunidades. Estos casos, más que responder a dificultades técnicas, reflejan disputas sociales y territoriales

con raíces ancestrales que desbordan las competencias del INRA.

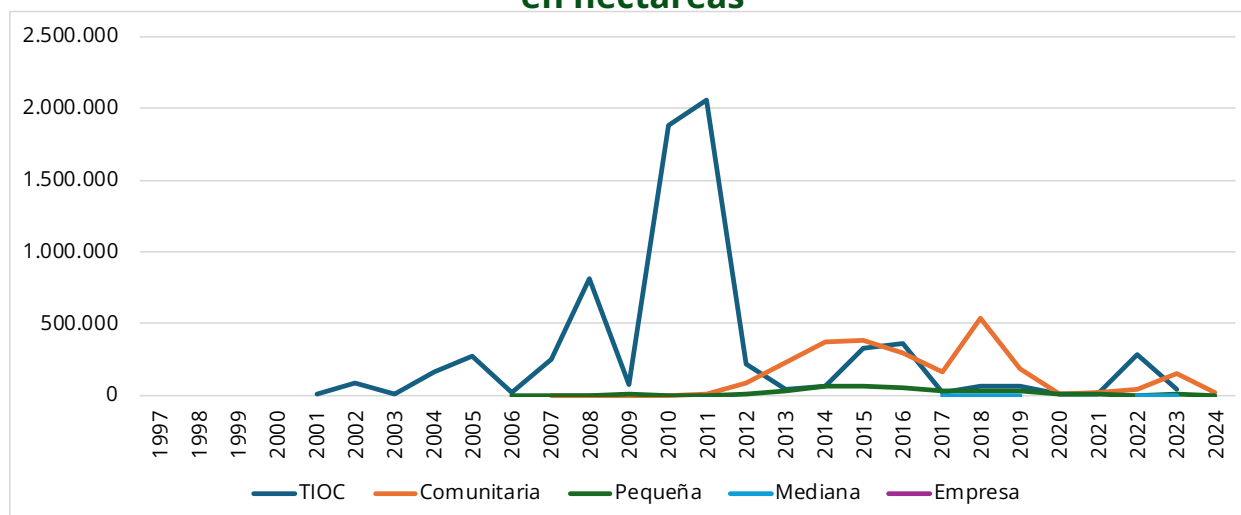
La persistencia de estos conflictos convierte al porcentaje pendiente en un desafío estructural. Aunque su extensión territorial es reducida respecto al total departamental, su resolución requiere procesos de conciliación prolongados y la participación de instancias externas, como gobernaciones, municipios y, en algunos casos, el propio nivel central del Estado. En este sentido, la situación de Potosí muestra que el saneamiento no solo constituye un ejercicio técnico de regularización, sino también un espacio de disputa por la definición de límites, el reconocimiento territorial y la convivencia entre comunidades.

La estructura de la propiedad agraria en Potosí presenta la siguiente distribución: propiedad comunitaria con 2.614.672 hectáreas (25%), propiedad empresarial con 2.160 hectáreas (0%), mediana propiedad con 4.898 hectáreas (0%),

pequeña propiedad y solares campesinos con 350.815 hectáreas (3%), Tierras Comunitarias de Origen (TCO/TIOC) con 7.120.573 hectáreas (69%) y tierras fiscales con 288.187 hectáreas (3%).

El predominio en Potosí corresponde a las TCO/TIOC, que abarcan casi siete de cada diez hectáreas del departamento. Esta preeminencia refleja la ancestralidad de los pueblos del altiplano, quienes se reconocen como naciones

Gráfico 33.
INRA, Potosí: titulación por tipo de propiedad por gestión, en hectáreas



Fuente: INRA, SIG, 2025.

con un territorio propio e indivisible. La titulación de estas tierras se sustenta en instrumentos como el Registro de Identidad de Pueblos Indígenas Originarios (RIPIO) y el Informe de Necesidades y Uso del Espacio Territorial (INUET), que documentan la pertenencia étnica y la ocupación territorial. A diferencia de otras formas de propiedad, las TCO no están sujetas a la verificación del cumplimiento de la Función Económico-Social, ya que su base jurídica radica en la ancestralidad de los pueblos.

La propiedad comunitaria ocupa aproximadamente un cuarto del territorio departamental y refleja la organización colectiva de numerosas comunidades campesinas. En contraste, la pequeña propiedad se concentra en municipios como Torotoro, Acasio, Sacaca y San Pedro de Buenavista, así como en zonas cercanas a la capital departamental y en áreas del Salar de Uyuni. Las categorías de mediana y empresarial representan porcentajes mínimos, inferiores al uno por ciento.

Los impactos del saneamiento en Potosí se manifiestan de acuerdo con las características ecológicas y territoriales del departamento. En el Altiplano, el predominio de las TCO y la propiedad comunitaria responde a una lógica de reproducción cultural y de gestión colectiva de los recursos, más que a la producción intensiva. En los valles, especialmente en municipios como Tupiza y Betanzos, la presencia de pequeñas propiedades genera un patrón de parcelación vinculado a la agricultura y la ganadería. Estas parcelas suelen ubicarse cerca de ríos o cabeceras de valle, mientras que las áreas de serranía se destinan al pastoreo comunal.

Esta diferenciación ecológica explica la coexistencia de diversas formas de propiedad y dinámicas productivas. Las pequeñas propiedades desempeñan un papel clave en la producción de alimentos, mientras que las TCO aseguran la seguridad territorial y la

continuidad de la organización social de los pueblos originarios.

Con el 98 % del proceso concluido, el principal desafío en Potosí es la resolución del 2 % restante, correspondiente a conflictos de límites y controversias urbano-rurales. Casos cuya resolución excede las competencias del INRA. Los conflictos político-administrativos con departamentos vecinos y entre municipios constituyen un obstáculo de difícil superación en el corto plazo.

En las áreas urbanas, especialmente en la ciudad de Potosí, surgen contradicciones vinculadas a la delimitación municipal. En 2023 se dejó sin efecto una ley municipal que había ampliado el radio urbano, generando incertidumbre sobre áreas en proceso de urbanización que inicialmente no eran objeto de saneamiento. Esta situación coloca al INRA en una posición compleja, dado que su competencia se limita a la verificación de la propiedad agrícola y ganadera, y no abarca predios con características urbanas o periurbanas.

En la etapa de post-saneamiento, las acciones de catastro, cambios de nombre, reversión y expropiación se aplicarán únicamente a pequeñas, medianas y grandes propiedades, mientras que las TCO y la propiedad comunitaria permanecerán al margen de estos mecanismos. En cuanto a la tierra fiscal, la mayor superficie se encuentra en el Salar de Uyuni y está clasificada como no disponible. Asimismo, en el Parque Nacional Torotoro se identificaron tierras fiscales no disponibles.

En este contexto, el reto de Potosí no se mide tanto por la superficie pendiente, que es reducida, sino por la complejidad de los conflictos de límites y las restricciones derivadas del carácter urbano y estratégico de ciertas áreas.

Santa Cruz

El departamento de Santa Cruz cuenta con una superficie total de 37.062.100 hectáreas, de las cuales 1.300.895 hectáreas corresponden a manchas urbanas, cursos de ríos, carreteras, lagos, lagunas y salares que no forman parte del proceso de regularización agraria. Por tanto, la superficie objeto de saneamiento asciende a 35.761.205 hectáreas. Hasta la gestión 2024 se registró un avance del 95 %, equivalente a 34.066.222 hectáreas saneadas. Esta cifra se desglosa en 16.767.507 hectáreas tituladas, 16.192.584 hectáreas de tierras fiscales y 1.106.131 hectáreas con resoluciones finales de saneamiento. El 5 % restante, equivalente a 1.694.983 hectáreas, corresponde a procesos inconclusos, carpetas con información deficiente y conflictos no resueltos.

El proceso departamental refleja una transición institucional significativa. En la etapa inicial (1996–2005), el avance fue limitado, la ejecución estuvo terciarizada y se priorizó la titulación de propiedades medianas o empresariales, mientras que pequeños productores y comunidades quedaron rezagados. A partir de 2006, con la Ley 3545 y el Decreto Supremo 29215 (2007), el INRA asumió la ejecución directa. Este cambio, junto con el financiamiento externo, especialmente del BID, permitió crear oficinas y centros de operaciones en provincias como Comarapa, Mairana, Valle Grande, Pailón y San José de Chiquitos, contratar consultores y articular el trabajo de campo y gabinete. Estas medidas aceleraron la entrega masiva de títulos en los valles mesotérmicos y en el norte integrado.

Pese a estos avances, el 5 % pendiente corresponde a predios mayores a 5.000 hectáreas, cuya tramitación se ha visto paralizada por la interpretación del límite constitucional y por sentencias contradictorias del Tribunal Constitucional Plurinacional. El INRA solicitó la avocación para obtener una

interpretación homogénea sobre el tope de 5.000 hectáreas, sin que hasta la fecha exista una respuesta definitiva del tribunal. Esta situación mantiene paralizados predios en Santa Cruz, en el Beni y, en casos aislados, en Tarija.

Además, persisten predios iniciados entre 2000 y 2005 a cargo de empresas terciarias, con documentación incompleta o levantamientos deficientes, lo que obliga a reingresos a campo y a la actualización de carpetas, operaciones que requieren recursos adicionales.

Para mitigar estos problemas, en 2023 se proyectó un decreto supremo destinado a facilitar la conclusión de procesos y habilitar la tramitación de un crédito de 40 millones de dólares, orientado a cerrar saneamientos pendientes y a crear un catastro rural nacional. No obstante, a partir de abril de 2024 la iniciativa quedó paralizada en la Asamblea Legislativa, lo que redujo la capacidad operativa del INRA. La oficina departamental de Santa Cruz actualmente cuenta con cerca del 50 % del personal necesario para avanzar con normalidad, cifra que se ha ido reduciendo debido a limitaciones presupuestarias.

Los tipos de conflicto que concentran la superficie pendiente son diversos y presentan implicaciones operativas y jurídicas distintas. Predominan las disputas por derecho propietario, motivadas por sobreposiciones y documentación no idónea, casos que en múltiples ocasiones se han judicializado. Esta judicialización ha llevado, en ciertos expedientes, a que tribunales anulen resoluciones administrativas, obligando al INRA a retomar procesos de saneamiento y generando riesgos de responsabilidad administrativa y penal sobre los servidores públicos cuando las decisiones posteriores modifican la definición del derecho.

Un segundo conjunto de conflictos refiere a predios de gran extensión y a la calificación de colectivos recientes, caso paradigmático el de

algunas colonias menonitas que, tras la CPE, reclaman tratamiento similar al de comunidades campesinas u originarias. Existen sentencias constitucionales que, en casos puntuales, han ordenado dotaciones a comunidades cuya condición como pueblo indígena originario es discutida, por ejemplo, San Juan de Taperas en San José de Chiquitos o la comunidad Río Negro en el Beni. Estas resoluciones generan un conflicto normativo entre la doctrina constitucional y la normativa del saneamiento, situando al INRA en una tensión entre cumplir sentencias y aplicar los criterios técnicos de ancestralidad establecidos por la Constitución.

Un tercer tipo de conflicto lo constituyen los avasallamientos y ocupaciones ilegales; estos casos, en la práctica, tienen un perfil político y en ocasiones derivan en movilizaciones y cobros irregulares por parte de dirigentes que ofrecen acceso a tierra. El caso de Las Londras ilustra la complejidad: medidas precautorias no siempre detienen las ocupaciones, y los desalojos requieren la coordinación de policía y Ministerio de Gobierno, pudiendo derivar en procesos penales contra cabecillas conforme a la Ley 477.

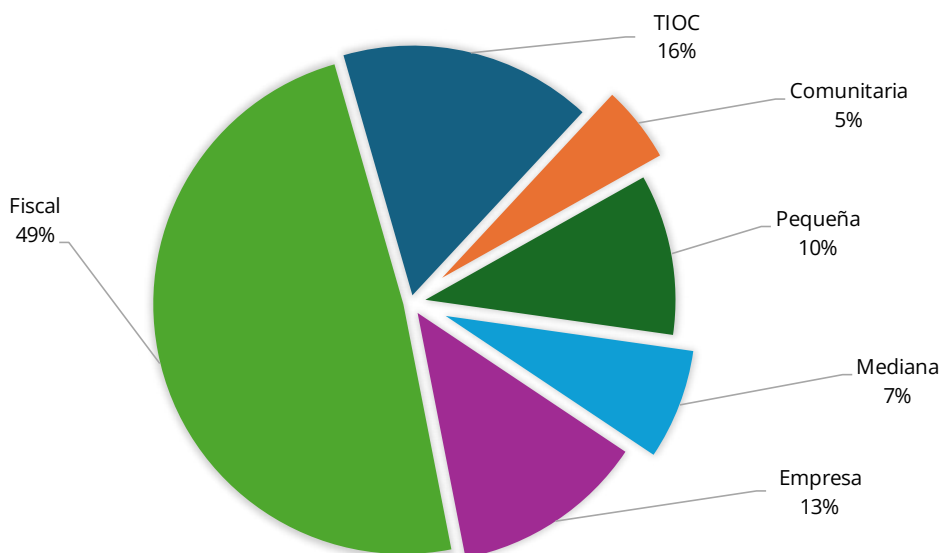
Existen asimismo disputas entre propietarios pequeños o medianos por documentación superpuesta, que actualmente se están dirimiendo en instancias judiciales como el Tribunal Agroambiental, así como conflictos interdepartamentales, por ejemplo entre Comarapa en Santa Cruz y Pojo en Cochabamba, que han paralizado trabajos de campo en zonas limítrofes. Aunque el Decreto Supremo 29215 establece que la delimitación de unidades político-administrativas no es competencia del INRA y que el saneamiento no debe suspenderse por ello, en la práctica las tensiones políticas y los bloqueos han impedido el desarrollo normal del trabajo, requiriendo la intervención de autoridades nacionales.

La estructura agraria de Santa Cruz refleja la diversidad histórica y productiva del departamento. De acuerdo con los resultados del saneamiento, se identifican los siguientes porcentajes y superficies: propiedad comunitaria 5% (1.681.563 hectáreas), propiedad empresarial 13% (4.269.041 hectáreas), mediana propiedad 7% (2.429.954 hectáreas), pequeña propiedad 10% (3.541.948

hectáreas), tierras comunitarias de origen (TCO/TIOC) 16% (5.565.397 hectáreas) y tierras fiscales 49% (16.530.181 hectáreas).

La pequeña propiedad tiene presencia significativa en zonas de fuerte parcelación. En el norte integrado, se encuentra en las provincias Sara, Obispo Santistevan, Warnes e Ichilo. Al igual que en los valles mesotérmicos,

Gráfico 34.
INRA, Santa Cruz: estructura de la propiedad agraria a 2024



Fuente: INRA, SIG, 2025.

en las provincias Florida, Manuel María Caballero y Vallegrande, y en la provincia Andrés Ibáñez –que incluye la ciudad de Santa Cruz de la Sierra y municipios periurbanos como Porongo y Cotoca– se observan predios reducidos, en algunos casos de hasta media hectárea. Esta alta fragmentación responde a dinámicas de herencia y expansión urbana, que han modificado la vocación agrícola de la tierra en estas áreas.

Históricamente, se distinguen dos trayectorias en la configuración de la propiedad. La adjudicación, realizada durante la etapa del

Instituto Nacional de Colonización (INC), se concentró en provincias como Yapacaní, Cuatro Cañadas y San Julián, con procesos de colonización orientados a la agricultura mecanizada. En contraste, la dotación, propia del Consejo Nacional de Reforma Agraria (CNRA), predominó en los valles y áreas metropolitanas, caracterizándose por propiedades más pequeñas y fragmentadas.

La mediana y gran propiedad empresarial se concentra en el oriente y en la zona agroindustrial, vinculada a la producción de soya, caña de azúcar, girasol y a la ganadería extensiva.

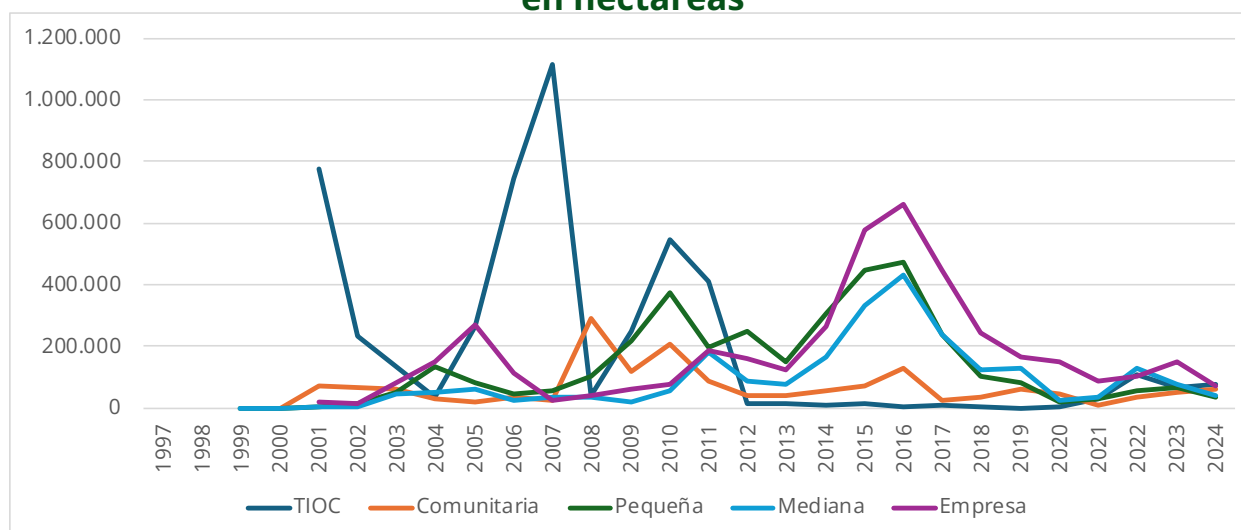
Las TCO se ubican en la Chiquitanía y en el norte del departamento, constituyendo territorios que han sido objeto de conflictos y paralizaciones en distintos momentos del proceso de saneamiento.

Finalmente, las tierras fiscales, que representan casi la mitad de la superficie departamental, constituyen la principal reserva territorial del Estado. Por otra parte existe una presión por las tierras fiscales no disponibles, la mayoría de ellas corresponden a parques nacionales de

gran importancia como el Kaa-lyá, Noel Kempff Mercado, Amboró y Otuquis.

El saneamiento en Santa Cruz ha tenido efectos diferenciados según el tipo de propiedad y el actor social beneficiado. Para las comunidades campesinas y las TCO, el acceso a títulos ha significado seguridad jurídica, reconocimiento de derechos colectivos y fortalecimiento de sus estructuras organizativas. La indivisibilidad e inembargabilidad de la pequeña propiedad y de la propiedad comunitaria, establecidas en

Gráfico 35.
INRA, Santa Cruz: titulación por tipo de propiedad por gestión, en hectáreas



Fuente: INRA, SIG, 2025.

la normativa agraria, han brindado protección frente a la fragmentación.

En el sector mediano y empresarial, el saneamiento consolidó la base jurídica para inversiones agrícolas y ganaderas, fortaleciendo el acceso al crédito y consolidando el rol de Santa Cruz en la agroindustria del país. La titulación de estos predios permitió establecer sistemas productivos orientados tanto al mercado nacional como al internacional.

El proceso también generó impactos correctivos mediante la reversión de propiedades que no

cumplían con la FES por mantener relación servidumbral. Ejemplos significativos son los casos de *Las Tunitas*, los predios Caraparicito I y II de la familia *Larsen* y los predios San Isidro, Buena Vista e Isoporenda en los que se restituyeron derechos laborales y comunitarios, marcando un precedente para la fiscalización de grandes extensiones.

A nivel nacional, y con especial incidencia en Santa Cruz, la gestión 2021–2024 reactivó la titulación de 1,7 millones de hectáreas en TCO, tras varios años de paralización, fortaleciendo la seguridad territorial de los pueblos indígenas.

Los conflictos agrarios también han tenido efectos sociales y políticos. En Yapacaní, el caso de la Asociación de Ganaderos (AGAYAP) ilustra la disputa por derechos de propiedad en áreas de colonización. En el norte integrado, las tensiones por tierras fiscales derivaron en pugnas entre organizaciones sociales, que en algunos casos fueron aprovechadas por dirigentes para realizar cobros irregulares. Asimismo, los avasallamientos, como el ocurrido en Las Londras, evidenciaron la dimensión política y judicial de las ocupaciones ilegales, que requieren la intervención de la Policía y del Ministerio de Gobierno para su resolución.

El reto inmediato para el INRA en Santa Cruz es la conclusión del 5% pendiente del saneamiento, que abarca procesos con documentación deficiente, predios de gran extensión sujetos a restricciones constitucionales y conflictos judicializados.

A mediano plazo, el desafío central es la implementación de un catastro post-saneamiento, que articule información técnica, jurídica y productiva de los predios titulados y permita una gestión transparente y sostenible de la tierra. En este marco, la verificación de la FES se convierte en un eje prioritario, no solo para garantizar el cumplimiento de los títulos otorgados, sino también para que la productividad se desarrolle en equilibrio con el respeto al medio ambiente.

Otro reto estratégico es la administración de las tierras fiscales, que representan casi la mitad de la superficie departamental. En el caso de las tierras fiscales disponibles su distribución deberá responder a criterios claros de disponibilidad, priorización de compensaciones a TCO pendientes y atención a comunidades campesinas. Así, evitando la generación de nuevos focos de conflicto y controlando los intentos de ocupación ilegal. Finalmente, la resolución de disputas limítrofes con otros departamentos, como las que enfrentan a

Santa Cruz y Cochabamba en las provincias de Comarapa y Pojo.

Tarija

El departamento de Tarija cuenta con una superficie total de 3.762.300 hectáreas, de las cuales aproximadamente 202.853 corresponden a manchas urbanas, cursos de ríos, carreteras, lagos, lagunas y salares que no forman parte de la regularización agraria. En consecuencia, la superficie objeto de saneamiento asciende a 3.559.447 hectáreas. Hasta la gestión 2024 se alcanzó un avance del 93%, equivalente a 3.296.587 hectáreas saneadas, que incluyen 2.716.639 hectáreas tituladas, 216.978 hectáreas de tierras fiscales y 362.970 hectáreas con resoluciones finales de saneamiento. El 7% pendiente, correspondiente a 262.860 hectáreas, concentra procesos paralizados, carpetas inconclusas y algunos conflictos.

El desarrollo del saneamiento en Tarija se vio favorecido por la extensión del área rural en comparación con otros departamentos y por la existencia de grandes propiedades en el Chaco tarijeño, donde predominan extensiones ganaderas de más de 500 hectáreas y unidades empresariales vinculadas a la vitivinicultura y otros rubros productivos. Asimismo, la presencia de Tierras Comunitarias de Origen (TCO) y de organizaciones campesinas con estructuras sindicales facilitó la dinámica de intervención. No obstante, el 7% pendiente refleja desafíos de orden técnico e institucional. Una parte significativa corresponde a procesos heredados del periodo de terciarización, cuyas carpetas presentan información incompleta u obsoleta y, en algunos casos, no siguieron los conductos regulares establecidos por el INRA. Estas situaciones obligan a replantear procesos desde cero o a reingresar a campo, lo que demanda recursos adicionales. Además, aunque los conflictos en Tarija son relativamente menores en comparación con otros departamentos,

persisten disputas vinculadas a tierras fiscales, casos de avasallamientos en zonas cercanas a la ciudad de Tarija y tensiones en torno a la distribución de tierras en el Chaco, donde las TCO mantienen demandas pendientes de atender.

En este escenario, la conflictividad no alcanza niveles estructurales, ya que la mayoría de los casos puede resolverse mediante decisiones administrativas del INRA, aunque algunos han requerido la intervención de tribunales. En general, el rezago en Tarija combina retrasos técnicos con disputas focalizadas, lo que sugiere que el cierre del saneamiento en el corto plazo es factible.

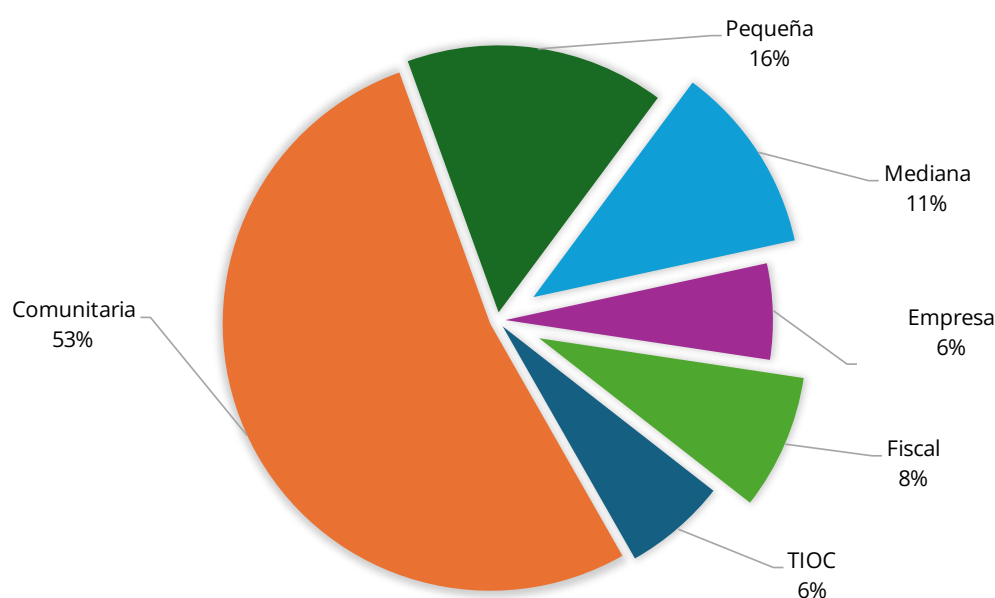
La estructura agraria del departamento presenta la siguiente composición: propiedad comunitaria, 1.737.654 hectáreas (53%); propiedad empresarial, 183.817 hectáreas (6%); mediana propiedad, 377.933 hectáreas (11%); pequeña propiedad, 517.376 hectáreas

(16%); TCO/TIOC, 205.268 hectáreas (6%); y tierra fiscal, 270.655 hectáreas (8%).

La propiedad comunitaria predomina en gran parte del territorio y se caracteriza por la coexistencia de parcelas individuales y áreas colectivas, como cerros y zonas de uso común, que otorgan cohesión a las comunidades campesinas. La pequeña propiedad se distribuye principalmente en valles productivos, donde se combina la agricultura familiar con actividades pecuarias.

En el Chaco tarijeño, en contraste, destacan las propiedades medianas y empresariales, especialmente vinculadas a la ganadería extensiva y al sector vitivinícola. Muchas de estas unidades cumplen con la FES, aunque otras han sido objeto de recortes, lo que permitió conformar tierras fiscales que posteriormente fueron destinadas a compensaciones.

Gráfico 36.
INRA, Tarija: estructura de la propiedad agraria a 2024

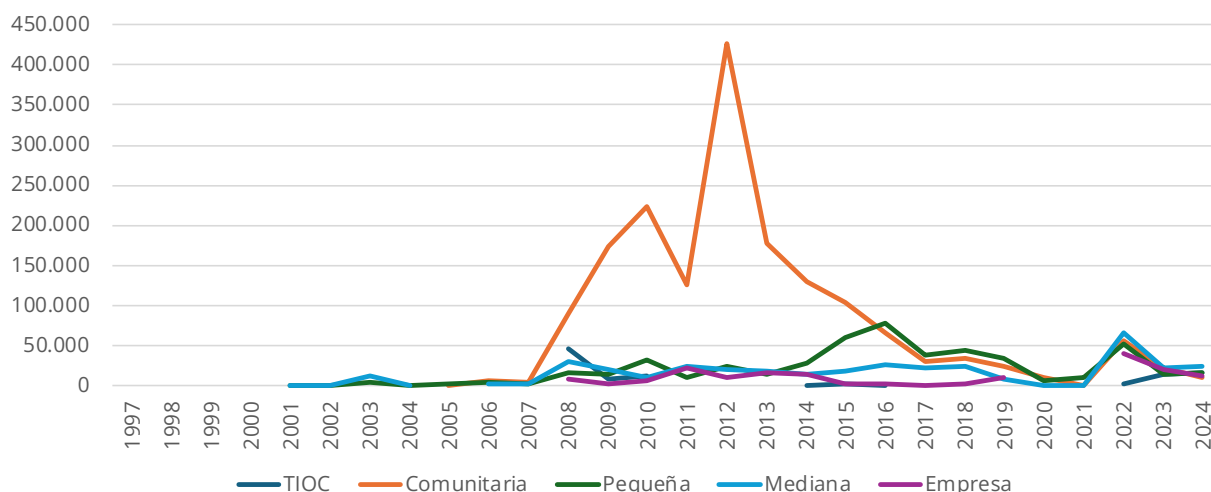


Fuente: INRA, SIG, 2025.

Las TCO/TIOC abarcan el 6% de la superficie departamental y, si bien han concluido su demanda inicial, aún existen procesos pendientes de complementación. Las tierras

fiscales representan el 8%, aunque no todas son disponibles: una fracción está destinada a compensar demandas de TCO, mientras que otra corresponde a áreas protegidas,

Gráfico 37.
INRA, Tarija: titulación por tipo de propiedad por gestión, en hectáreas



Fuente: INRA, SIG, 2025.

lo que genera tensiones con organizaciones campesinas que reclaman acceso a estas superficies.

El saneamiento en Tarija ha tenido impactos diferenciados según los actores. Para las empresas y medianos propietarios, la titulación ha facilitado el acceso a créditos y el fortalecimiento de sus inversiones, especialmente en la producción vitivinícola y ganadera. En la mayoría de los casos, estas propiedades fueron reconocidas tras verificar el cumplimiento de la FES, y cuando se produjeron recortes, no afectaron las inversiones principales, lo que permitió mantener la continuidad productiva.

En los valles tarijeños, la pequeña propiedad y la agricultura campesina se benefician de la seguridad jurídica. No obstante, la calidad de los suelos y el manejo agrícola han favorecido la producción de frutas y otros cultivos de

alto rendimiento. En el Chaco, la ganadería extensiva dispone de superficies amplias, lo que brinda condiciones favorables a pequeños y medianos productores.

Un impacto relevante del saneamiento ha sido el fortalecimiento de las comunidades y organizaciones campesinas, que consolidaron su capacidad de negociación y gestión frente a demandas de tierras y amenazas como el loteamiento. Aunque este problema persiste, su magnitud es menor que en otros departamentos, concentrándose principalmente en áreas periurbanas de la ciudad de Tarija.

El principal reto inmediato en Tarija es concluir el 7% pendiente del proceso, que incluye carpetas inconclusas, reingresos a campo y conflictos focalizados.

A mediano y largo plazo, el desafío consiste en consolidar un catastro post-saneamiento que permita actualizar la información territorial conforme a la dinámica de compraventa, urbanización y presión sobre tierras fiscales. La gestión de estas tierras será un tema central, ya que debe equilibrar la atención a las demandas de las TCO con las presiones de otras organizaciones campesinas y la necesidad de preservar áreas protegidas.

Finalmente, el INRA deberá fortalecer la fiscalización de la FES en propiedades medianas y empresariales, con el fin de garantizar que la producción mantenga un carácter socialmente útil y ambientalmente sostenible. En este sentido, el futuro de la gestión de tierras en Tarija se orienta menos al cierre de conflictos y más a la administración equilibrada entre comunidades campesinas, TCO y unidades empresariales.

5.2. Catastro rural

A medida que avanzaba el saneamiento, la actualización de los registros de propiedad adquirió relevancia, con el fin de contar con un sistema de catastro actualizado en el país. Progresivamente, el INRA asumió competencias y estableció procedimientos para consolidar el sistema de catastro que hoy gestiona.

Desde fines de los años noventa y durante la primera década de los 2000, el diseño institucional del catastro rural transitó desde un enfoque descentralizador –que atribuía roles importantes a los gobiernos municipales–; sin embargo, los gobiernos subnacionales carecían de las capacidades técnicas y los recursos necesarios para asumir tal competencia.

En el esquema definido por la Constitución Política del Estado de 2009 y la Ley Marco de Autonomías, el control de la administración agraria y del catastro rural se reconoce como competencia exclusiva y privativas del nivel

central del Estado, mientras que el catastro urbano queda a cargo de los gobiernos municipales. Esta reconfiguración precisó que el INRA no solo lidere la normativa y ejecución del catastro rural, sino que también garantice mecanismos de acceso y servicio para departamentos, municipios y autonomías indígenas, resguardando la interoperabilidad y fortaleciendo sus capacidades técnicas.

El INRA implementó progresivamente el Catastro Rural Digital a partir de 2007, tras la promulgación de la Ley 3545, lo que permitió consolidar un registro y la certificación de predios a nivel nacional. La administración del catastro constituye una herramienta central para asegurar una gestión territorial eficiente y brindar seguridad jurídica en las zonas rurales del país.

Entre 2007 y 2010 se considera un periodo de construcción de la institucionalidad del catastro rural, durante el cual se aprobaron reglamentos y procedimientos que permitieron iniciar la base de datos y establecer mecanismos de actualización permanente. A partir de 2011, los registros se consolidan y se multiplican, mientras que en 2020 la digitalización avanzó hacia servicios en línea, complementados con la implementación temporal de catastro móvil en terreno, lo que permitió a los usuarios acceder a información actualizada en tiempo real.

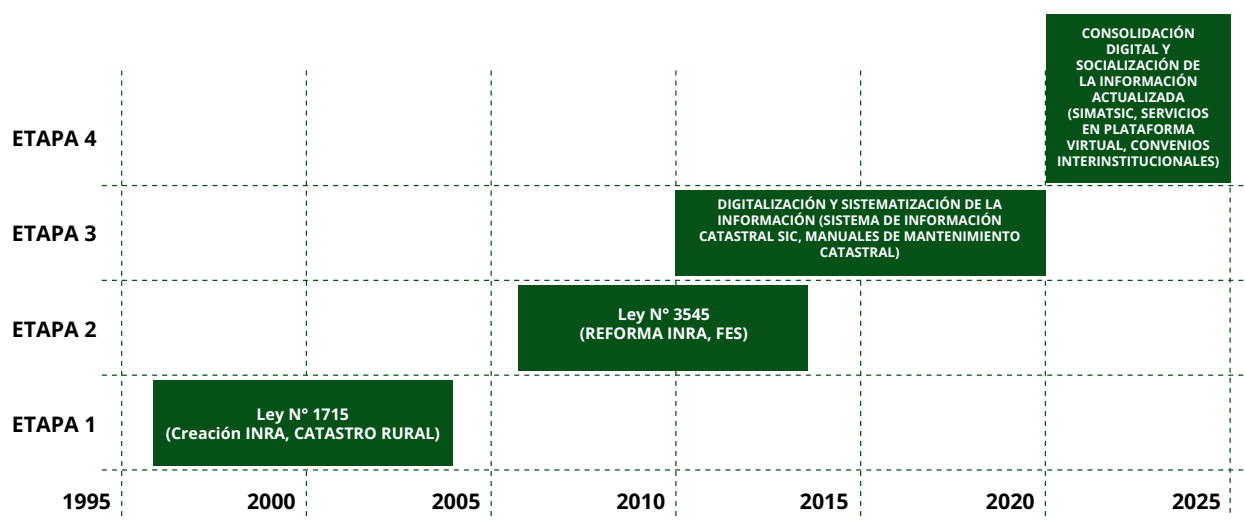
Esta función estratégica está a cargo de la Dirección Nacional de Catastro Rural, que opera a través de dos unidades fundamentales: la Unidad de Geomática y la Unidad de Gestión Catastral.

La Unidad de Geomática es responsable de la gestión y procesamiento de la información geoespacial, el análisis de imágenes satelitales y el manejo de Sistemas de Información Geográfica (SIG). Por su parte, la Unidad de Gestión Catastral administra el Sistema de Información Catastral (SIC), centraliza la

información relativa a registros, transferencias y subdivisiones, y coordina procedimientos con municipios y Derechos Reales para garantizar una integración efectiva y la seguridad jurídica del derecho propietario.

Entre las principales funciones del Catastro Rural se encuentran el registro y la actualización permanente de la información catastral, la emisión de certificados y documentos oficiales, y la realización de actualizaciones masivas en áreas que experimentan cambios significativos.

Ilustración 4. INRA, línea de tiempo de la implementación del catastro rural



Fuente: Dirección General de Catastro Rural, 2025.

El Catastro Rural del INRA ha logrado avances importantes, como la consolidación del Catastro Rural Digital, que ha mejorado de manera significativa la precisión y la rapidez en la atención al público. La incorporación de herramientas satelitales avanzadas permite monitorear con mayor exactitud el uso del suelo, verificar cambios en tiempo real y prevenir posibles conflictos territoriales.

En cuanto al registro del derecho propietario con fines públicos, el Registro de Derechos Reales, a cargo del Consejo de la Magistratura del Órgano Judicial, es la entidad responsable de inscribir todo tipo de propiedad. En el caso de la pequeña, mediana y gran propiedad empresarial, este registro contempla las anotaciones que puedan afectar el derecho propietario, como acciones preventivas y

gravámenes por parte de entidades públicas, privadas y del sistema judicial en Bolivia, dentro de las limitaciones y excepciones previstas por la ley, a diferencia de los predios urbanos.

Una diferencia sustancial es que el INRA administra los registros catastrales a nivel micro y macroterritorial, lo cual resulta indispensable para la planificación pública territorial: municipal, autonómica indígena, micro y macrorregional, y departamental. Esta función cobra mayor relevancia a medida que se incorporan criterios ambientales, de uso del suelo y otras características definitorias para la gestión de las propiedades rurales.

En términos de resultados concretos, el Catastro Rural ha ampliado su cobertura nacional y logrado una interoperabilidad eficiente con otras

instituciones públicas. Este avance ha facilitado la integración y actualización permanente de la información territorial, fortaleciendo el marco institucional y brindando seguridad jurídica a miles de propietarios rurales en Bolivia.

5.2.1. Certificados catastrales

El Certificado Catastral es el documento que da testimonio de los derechos vigentes sobre un predio, otorgando seguridad jurídica tanto a los propietarios como al Estado sobre la inscripción única e irrepetible en el Sistema de Gestión Catastral Rural del INRA. Este certificado refleja las características físicas, legales y económicas de un predio inscrito a nombre de un titular determinado, ya sea persona natural o jurídica, e identificado por un código catastral único.

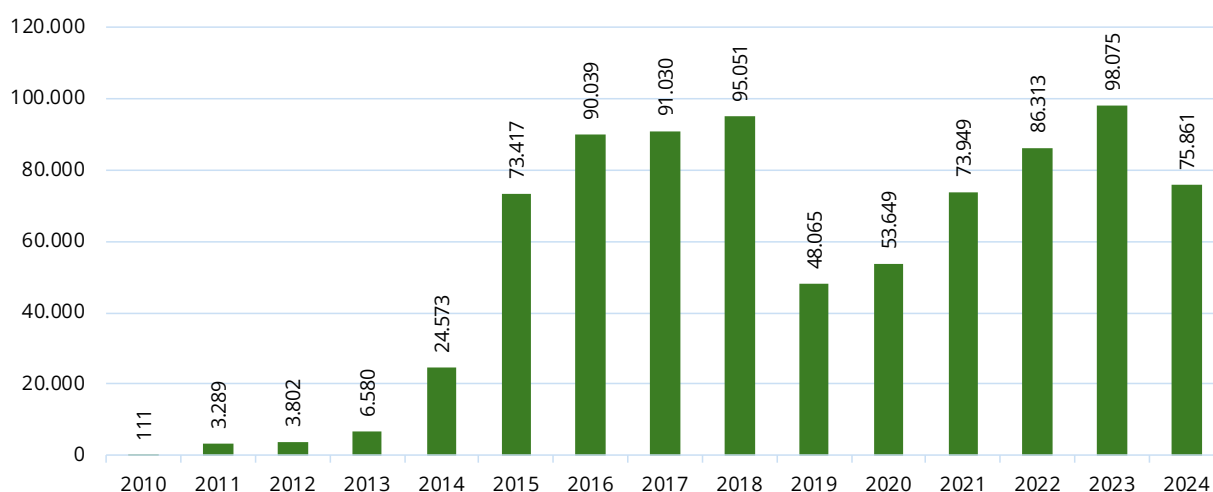
El sistema de catastro registra las certificaciones catastrales, que incluyen Certificados Catastrales, Registros de Transferencia y Certificados de Área No Rural (uso urbano). Este último corresponde a la certificación emitida por el INRA, destinada a acreditar que un predio no es rural y a habilitar su conversión o actualización registral.

Como se aprecia en el Gráfico N° 38, la emisión de certificados catastrales ha ido en aumento y se ha consolidado como una función esencial dentro de las competencias del INRA. Este proceso, al igual que otros, se vio afectado en 2019 y 2020 por la pandemia de COVID-19 y los conflictos políticos en el país. Sin embargo, a partir de 2021, se ha retomado de manera sostenida el registro de predios ya titulados y de aquellos que se están titulando durante este período.

Desde 2014 se han emitido certificados catastrales de manera simultánea con los títulos de propiedad, por lo que las tendencias reflejan el propio avance del proceso de saneamiento. Sin embargo, el registro de actualizaciones catastrales es un proceso continuo y permanente, que se estima varíe entre 10.000 y 15.000 registros anuales.

Por otra parte, existe una variación significativa en la emisión de certificados catastrales entre departamentos. Como se aprecia en el siguiente gráfico, los departamentos de Cochabamba y La Paz concentran hasta el momento el mayor número de certificados emitidos, seguidos por los demás departamentos,

Gráfico 38.
INRA, número de certificados catastrales emitidos por gestión



Fuente: Dirección General de Catastro Rural, 2025.

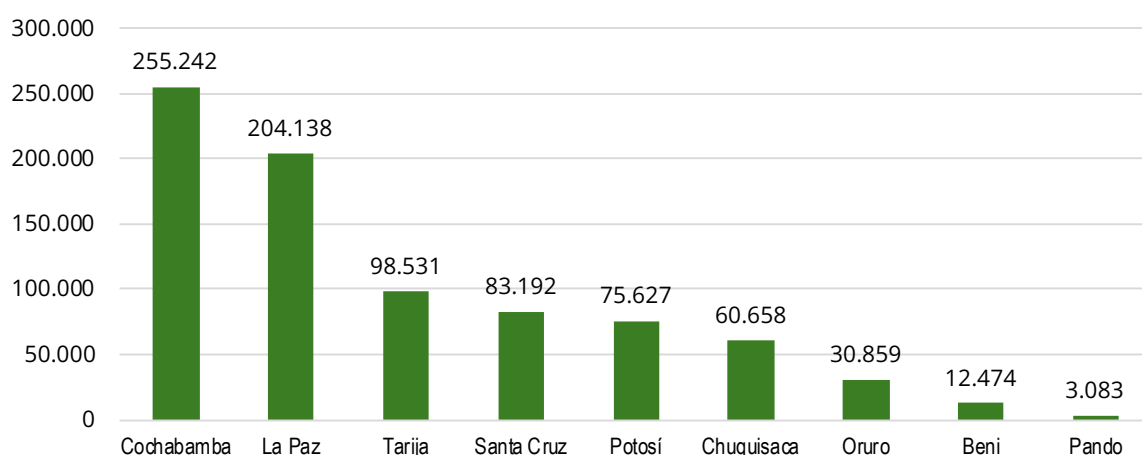
que presentan cifras mucho más bajas. Esta situación se explica porque el saneamiento ha avanzado con mayor intensidad en estos departamentos, principalmente debido a su mayor densidad poblacional y al tamaño de los predios registrados, que son menores pero más numerosos que en otros departamentos.

Sin embargo, dado que los tipos de propiedad están estrechamente relacionados con los

certificados catastrales, es probable que en los próximos años los departamentos de Santa Cruz, Beni, Chuquisaca y Tarija experimenten un aumento significativo en la emisión de certificados, debido a la alta densidad de propiedades pequeñas, medianas y grandes.

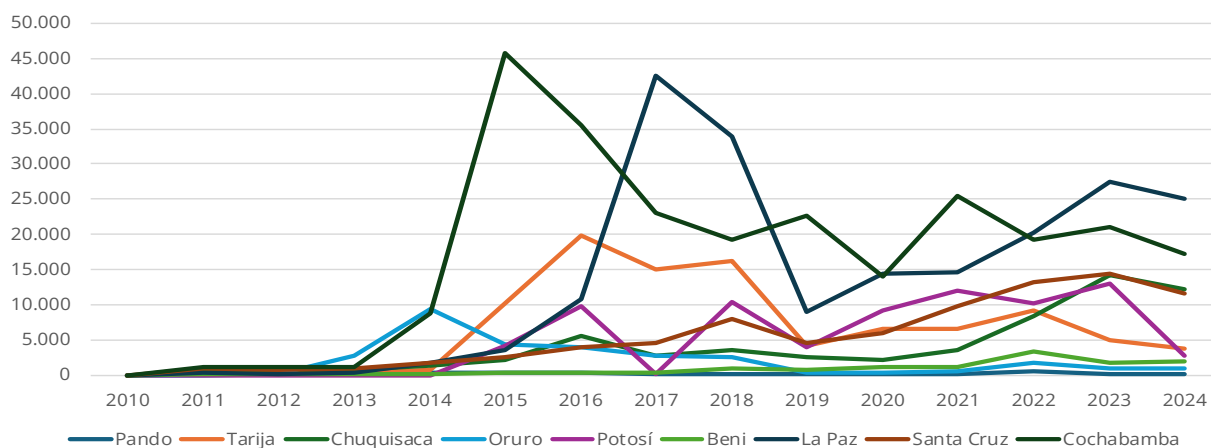
En el Gráfico N° 40, los picos corresponden a los momentos más intensos del saneamiento y titulación por departamento. No obstante, en

Gráfico 39.
INRA, número de certificaciones catastrales por departamento, gestión 2010-2024



Fuente: Dirección General de Catastro Rural, 2025.

Gráfico 40.
INRA, número de certificados catastrales por departamento y gestión



Fuente: Dirección General de Catastro Rural, 2025.

el futuro se prevé que se establezca un número relativamente constante de registros a nivel departamental, lo que permitirá identificar tendencias en el mercado de tierras y otros aspectos característicos de la transferencia de la propiedad agraria.

Con el tiempo, se prevé que se logre una relativa normalización de los registros en cada departamento, lo que permitirá una planificación institucional acorde con el volumen de trámites registrados y previstos.

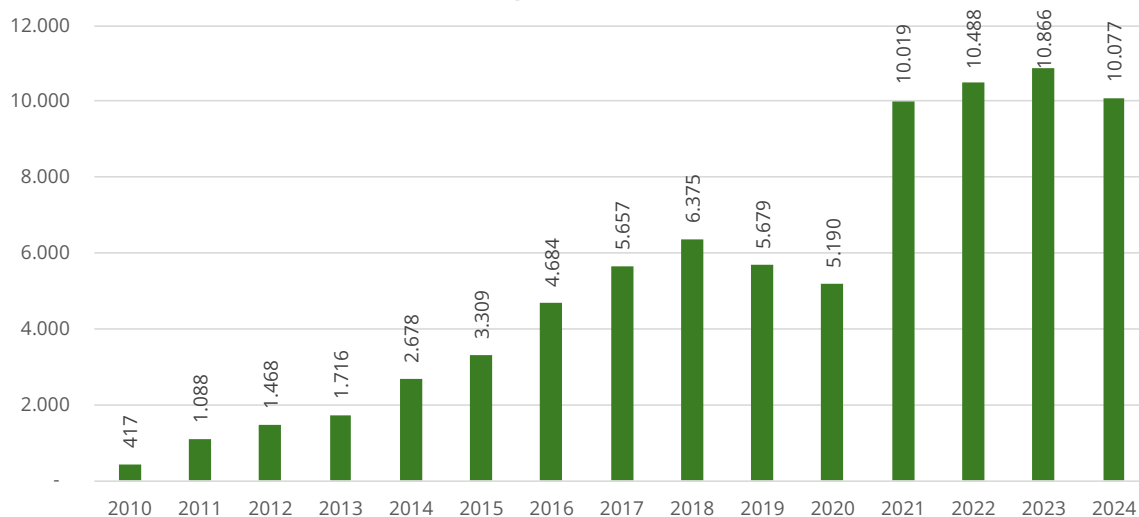
La disponibilidad de mapas catastrales a cualquier nivel de administración política, así como a nivel regional o microrregional, proporciona una base precisa sobre tipos de propiedad, titulares y otros aspectos esenciales para la planificación territorial. En el futuro, la incorporación de criterios como disposiciones legales y normativas sobre los espacios donde se ubican las propiedades, el valor estimado de la tierra y otras variables –fácilmente registrables gracias a la tecnología actual– permitirá contar con herramientas más completas para la administración colectiva, privada y pública de cada propiedad registrada.

5.2.2. Registros de transferencias de titulares de la propiedad

La actualización del registro de titulares, así como de las dinámicas de agregación y subdivisión de propiedades, es esencial para mantener vigente la base de datos y la información disponible para los diferentes actores públicos y privados que la requieran. El INRA registra las transferencias de titularidad mediante compraventa, herencia o donación, y al mismo tiempo atiende procesos de división o fusión de propiedades, entre otros casos posibles. Esta actualización de la información en la propiedad rural, al igual que ocurre con la propiedad urbana en los registros municipales, es un requisito para mantener vigente la información en Derechos Reales.

En cuanto al número de registros de transferencias atendidos anualmente, como se observa en el Gráfico N° 41, se aprecia un crecimiento aritmético con un incremento casi constante, salvo en los años 2019 y 2020; posteriormente, tras un repunte en 2021, se estabiliza alrededor de los 10.000 registros anuales.

Gráfico 41.
INRA, catastro, número de registros de transferencia de titulares por gestión



Fuente: Dirección General de Catastro Rural, 2025.

El registro de transferencias mantiene una tendencia levemente ascendente a largo plazo. Sin embargo, aun con los esfuerzos realizados por el INRA para acercar el catastro a todas las poblaciones y territorios del país, se estima que persiste un subregistro de transferencias debido a causas como traspasos intrafamiliares no formalizados, distancias a oficinas del INRA y de Derechos Reales, y un conocimiento aún limitado sobre la importancia legal y administrativa del registro.

Una innovación destacada en los últimos años ha sido la implementación del Catastro Móvil, un servicio itinerante que acerca las brigadas técnicas del INRA a zonas rurales remotas, facilitando trámites administrativos, reduciendo tiempos de espera y mejorando significativamente la cobertura y transparencia en la gestión catastral. Las brigadas utilizan tecnología avanzada como GPS, estaciones totales y herramientas digitales para capturar coordenadas georreferenciadas y emitir documentación inmediata desde el campo.

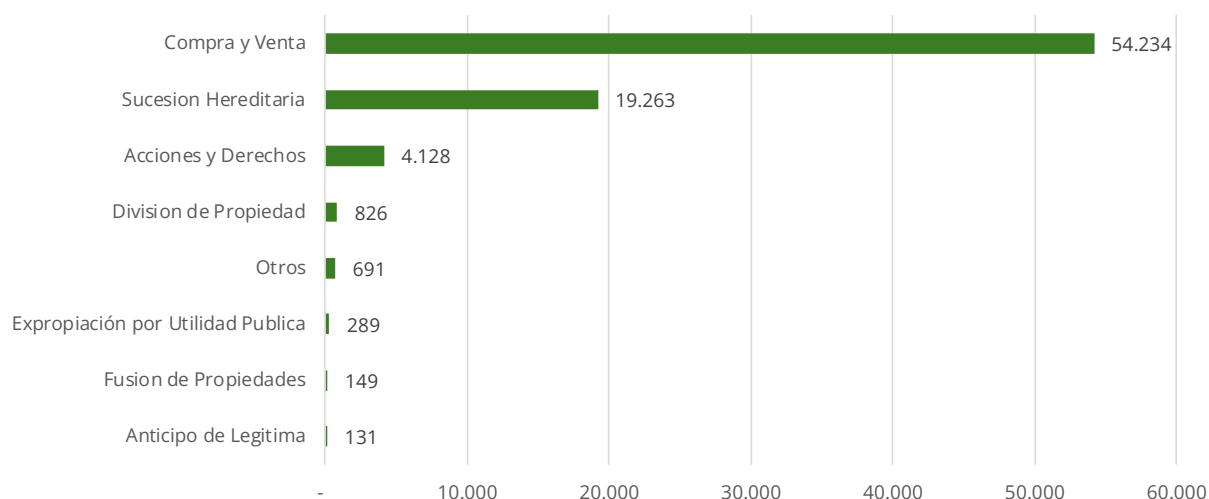
Las principales causas registradas para las transferencias son: compraventa con el 69% de los casos; sucesión hereditaria, 24%; acciones y derechos, 5%; y otras categorías con porcentajes menores.

Como se observa en los Gráficos N° 42 y 43, las causas varían según el tipo de propiedad: en términos generales, en las pequeñas propiedades predominan la compraventa, la sucesión hereditaria y otros derechos de posesión directa, como acciones y derechos.

En cuanto a las causas de división y fusión de propiedades, las cuales constituyen un indicador importante del tamaño de la propiedad agraria, se observa que, en general, la propiedad empresarial y la mediana tienden más a la división que a la fusión, a diferencia de las pequeñas propiedades, que muestran una mayor propensión a la fusión que a la división.

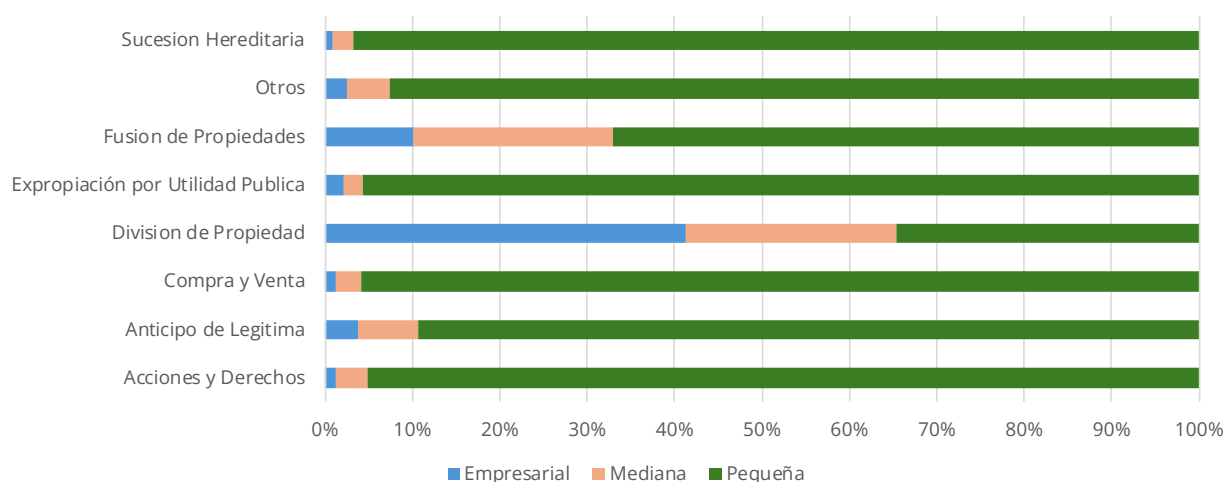
Un aspecto importante para entender la situación y dinámica de las propiedades agropecuarias, así como para el estudio de tendencias y la formulación de hipótesis sobre

Gráfico 42.
INRA, catastro, número de transferencias registradas por causa registrada, 2010-2024



Fuente: Dirección General de Catastro Rural, 2025.

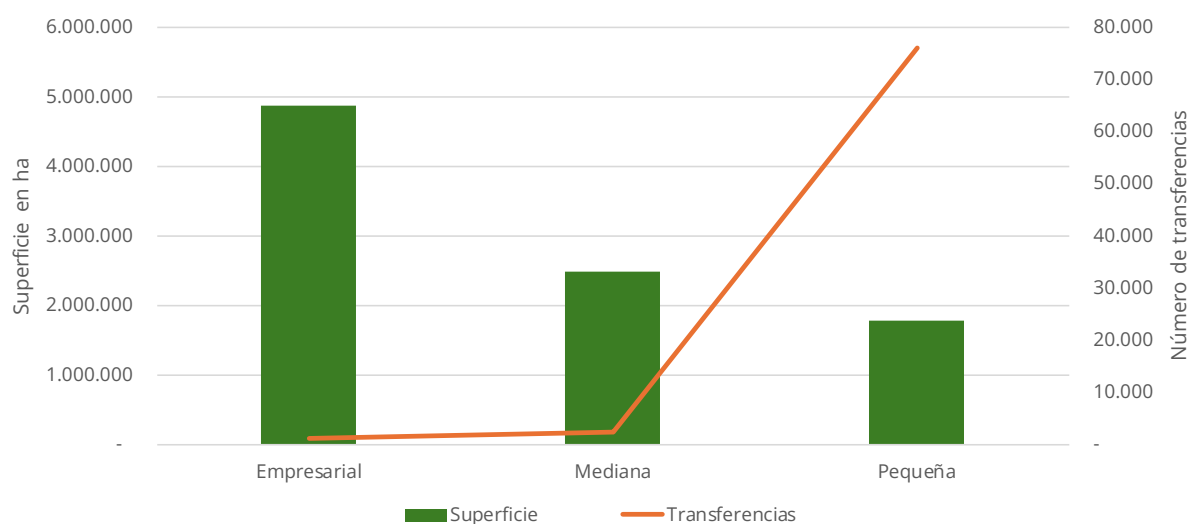
Gráfico 43.
INRA, catastro, número de transferencias registradas por causa registrada, 2010-2024



Fuente: Dirección General de Catastro Rural, 2025.

su importancia para la población, se obtiene de la información registrada según tipo de propiedad. Como se muestra en el siguiente gráfico, la gran mayoría de las transferencias corresponden a las pequeñas propiedades (95%), seguidas por las propiedades medianas (3%) y la propiedad empresarial (2%), lo que evidencia la relevancia de la tierra para las familias rurales y la pequeña producción en el territorio nacional.

Gráfico 44.
INRA, catastro, número de transferencias y superficie según tipo de propiedad



Fuente: Dirección General de Catastro Rural, 2025.

Al igual que ocurre con otras variables, aunque el número de transferencias es mayor en las pequeñas propiedades, la superficie involucrada es inferior a la de la propiedad empresarial, que desde 2010 ha cambiado de manos en aproximadamente cinco millones de hectáreas a través de poco más de 1.200 transferencias. Esto refleja una relación inversamente proporcional entre la superficie y el número de transferencias según el tipo de propiedad.

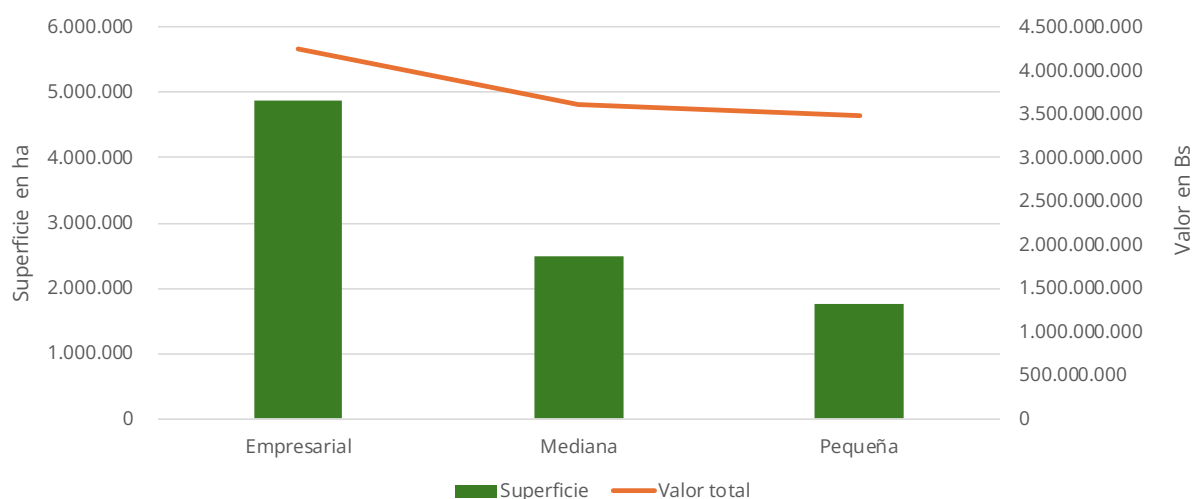
En el registro del número de transferencias y su valor, existen casos en los que una propiedad ha cambiado de manos más de una vez, ya sea por venta, subdivisión entre herederos y posterior venta, entre otros, lo que hace que estos registros sean altamente dinámicos.

En cuanto al valor de la propiedad en relación con las transferencias, se observa que, aunque el número de registros de las propiedades empresariales es menor, estas representan la mayor superficie y el mayor valor agregado declarado, como se evidencia en los Gráficos N° 44 y N° 45.

Sin embargo, a nivel desagregado por hectáreas y tipo de propiedad, esta situación contrasta y debe ser analizada con detenimiento al considerar los promedios de hectáreas transferidas y el valor declarado por hectárea. En el Gráfico N° 46 se observa que, en las propiedades empresariales, el promedio es de 3.804 hectáreas por transferencia, con un valor por hectárea menor que en los otros tipos de propiedad. En el caso de las pequeñas propiedades, resulta importante destacar que el promedio es de 23 hectáreas, cifra superior a la estimada normalmente para este tipo de propiedad, y que el valor declarado por la transferencia es más del doble del valor registrado en las grandes propiedades.

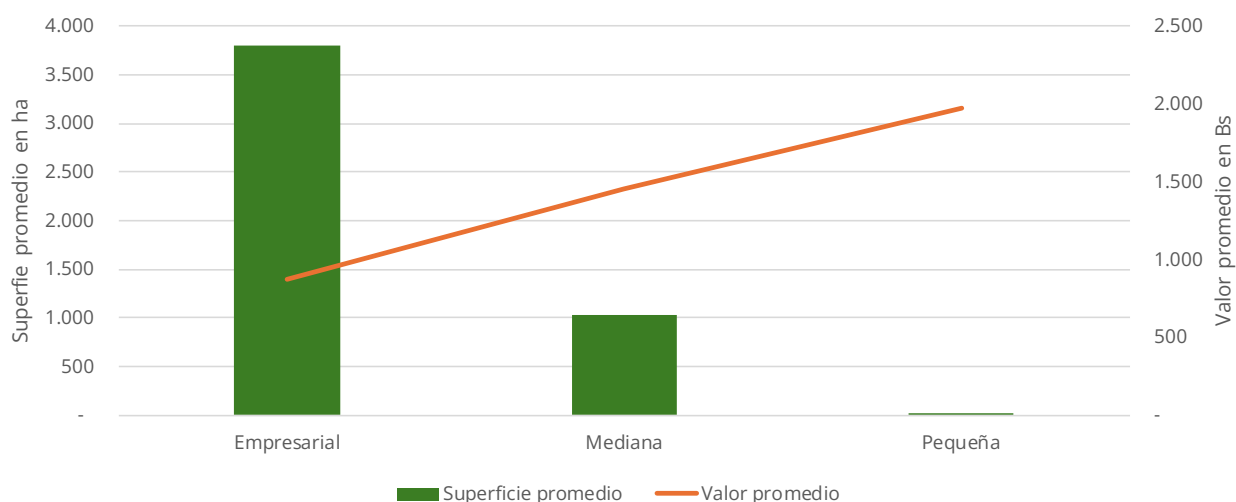
Las propiedades empresariales no presentan una gran variación. Las transferencias de propiedades mayores a cuatro mil hectáreas se concentran en el departamento del Beni y en el norte de La Paz (Ixiamas y San Buenaventura); en un número importante, corresponden a subdivisiones de propiedad y operaciones de compra-venta.

Gráfico 45.
INRA, catastro, transferencias, superficie y valor por tipo de propiedad



Fuente: Dirección General de Catastro Rural, 2025.

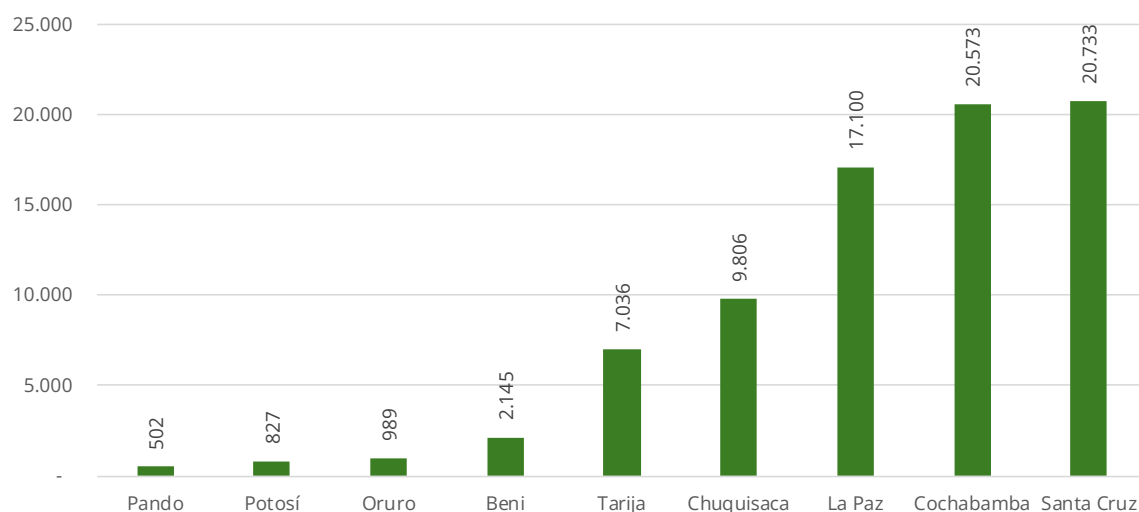
Gráfico 46.
INRA, catastro, superficie de transferencia promedio y valor declarado promedio, por tipo de propiedad



Fuente: Dirección General de Catastro Rural, 2025.

En el otro extremo, las pequeñas propiedades muestran transferencias con superficies promedio que van desde 155 hectáreas en el departamento de Pando hasta cuatro, cinco y seis hectáreas de promedio en los departamentos de Potosí, La Paz y Cochabamba, respectivamente.

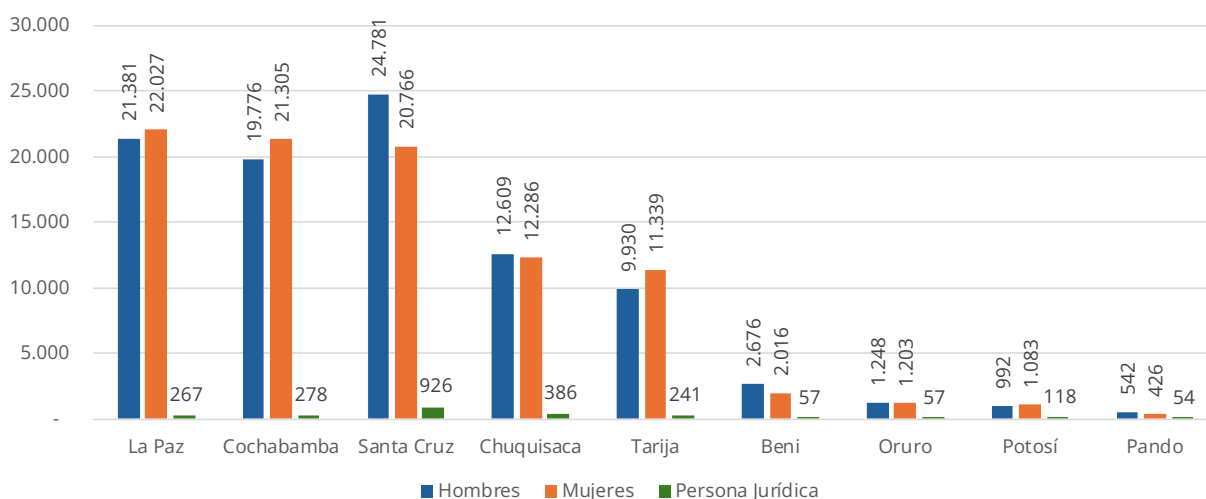
Gráfico 47.
INRA, catastro, número de transferencias registradas por departamento, 2010-2024



Fuente: Dirección General de Catastro Rural, 2025.

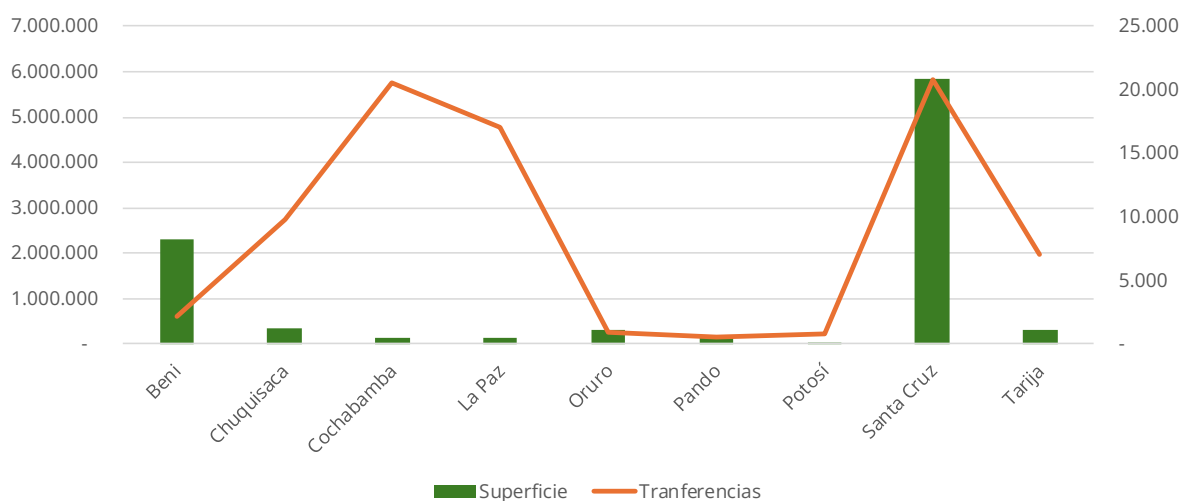
En cuanto a las transferencias registradas por departamento, Santa Cruz y Cochabamba concentran el mayor número de registros, seguidos por La Paz y Chuquisaca. Como se observa en los Gráficos N° 47 y 48, los titulares de derechos registrados como actuales propietarios suelen ser más de una persona por propiedad, en todos los tipos de propiedad, lo que les confiere la característica de proindiviso, junto con las estipulaciones establecidas por la ley de propiedad en Bolivia.

Gráfico 48.
INRA, catastro, transferencias por número de titulares y género, por departamento, 2010-2014



Fuente: Dirección General de Catastro Rural, 2025.

Gráfico 49.
INRA, catastro, número de transferencias y hectáreas registradas, por departamento

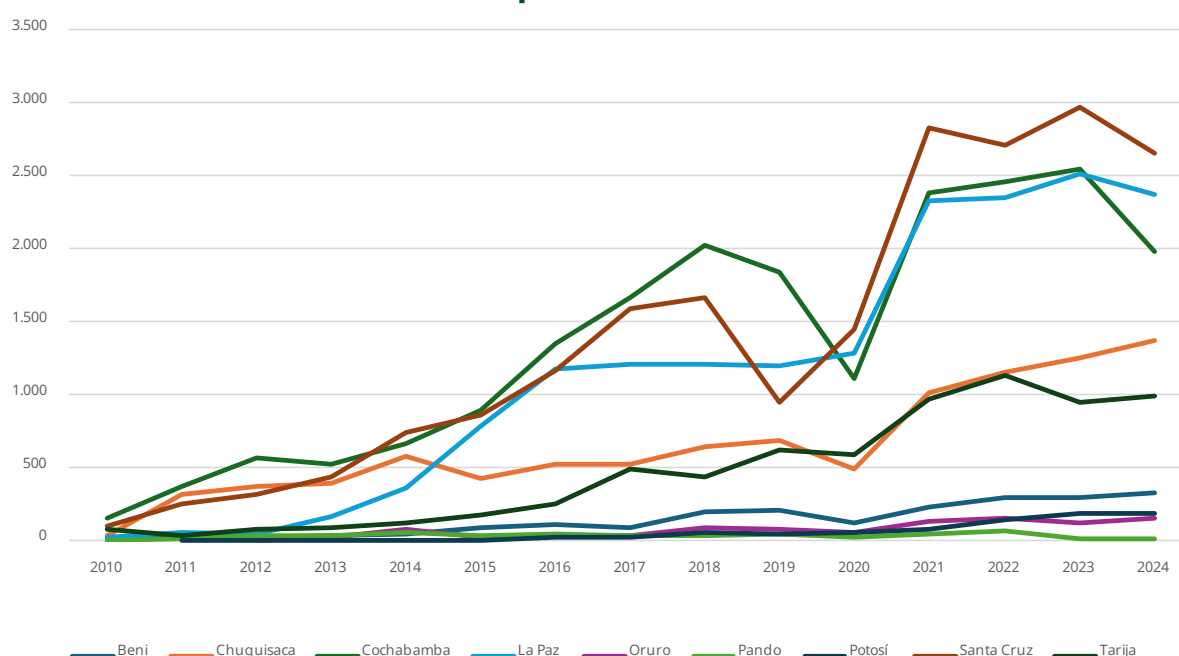


Fuente: Dirección General de Catastro Rural, 2025.

Respecto a la distribución por género de los titulares, el número promedio de hombres registrados sigue siendo ligeramente superior al de mujeres. No obstante, este valor es mejor que el promedio registrado durante el proceso de titulación de tierras: actualmente 49,6% frente al 46% del valor inicial.

Por otra parte, a nivel departamental, las tendencias de las transferencias tenderán a normalizarse con el tiempo. Como se aprecia en los Gráficos N° 49 y 50, existe una diferencia sustancial entre el número de transferencias y las hectáreas involucradas, especialmente en los tres departamentos del eje central del país.

Gráfico 50.
INRA, catastro, número de transferencias registradas por departamento



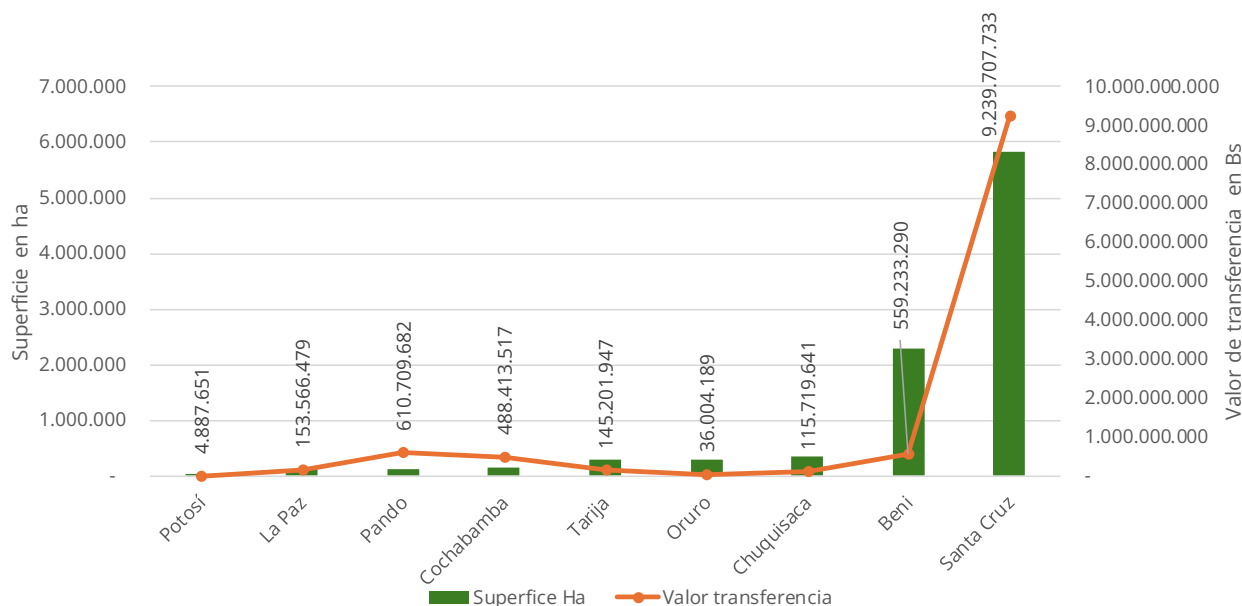
Fuente: Dirección General de Catastro Rural, 2025.

No obstante, en los últimos años, los departamentos de Santa Cruz, La Paz y Cochabamba se irán diferenciando en términos de transferencias de la propiedad agraria a medida que se concluya el saneamiento y la titulación de tierras. En este contexto, se podrán observar nuevas tendencias, determinadas por la dinámica del mercado de tierras y las características sucesorias asociadas al cambio generacional en el área rural.

En términos de superficie y valor declarado de las transferencias, destacan Santa Cruz y el Beni, las dos regiones donde un mayor número

de propiedades empresariales y medianas han cambiado de titulares entre 2010 y 2024. Esta tendencia se refleja en los datos que se observan en el Gráfico N° 51.

Como se puede apreciar, la base de datos del catastro constituye una herramienta potente para realizar diagnósticos en tiempo real, así como para analizar tendencias y otras variaciones que se presentan en el área rural respecto a la propiedad de la tierra. Estos aspectos resultan esenciales para las instituciones públicas y privadas en sus tareas de planificación y gestión territorial.

Gráfico 51.**INRA, catastro, transferencias por departamento, superficie transferida en hectáreas y valor declarado en Bs, 2010-2024**

Fuente: Dirección General de Catastro Rural, 2025.

5.2.3. Tareas complementarias

Un hito pendiente de alto impacto es la incorporación del valor catastral y la construcción de un Mapa de Valores de Tierras Rurales. El marco reglamentario otorga al INRA la atribución de conformar y actualizar el mapa catastral rural, incluyendo el valor catastral como elemento esencial. Este instrumento tiene múltiples usos: fijación de tasas por servicios catastrales y registro de transferencias; insumo técnico para valoraciones indemnizatorias en procesos de expropiación; y, eventualmente, referencia para los avalúos fiscales municipales en el impuesto a la propiedad de inmuebles rurales, actualmente determinado, en la práctica, por el autoavalúo.

Mirando hacia adelante, la modernización del catastro rural requiere pasar de un repositorio básico –que incluya superficie, forma, ubicación

y titulares– a un sistema inteligente que integre variables ambientales y funcionales. Para ello, el INRA está diseñando el Sistema Nacional de Catastro Ambiental Rural (SINACAR), que integrará información del catastro con variables de Función Económico-Social y Función Social, compatibilización con PLUS y Áreas Protegidas, servidumbres ecológicas, autorizaciones de desmontes y quemas, y otros flujos provenientes de ABT, así como de entidades ambientales y registrales. El SINACAR requiere, además de su desarrollo técnico, un andamiaje de convenios e interoperabilidad con Derechos Reales, RUAT, catastros municipales, SEGIP, Tribunal Agroambiental y otros proveedores de datos, junto con campañas periódicas de actualización catastral en campo.

Esta evolución tecnológica y de datos se vincula con la competencia del INRA de verificar periódicamente el cumplimiento de la FS/FES. La normativa permite complementar la

verificación en campo con imágenes satelitales y otros medios; integrar variables ambientales en el catastro hará más eficiente el seguimiento y la toma de decisiones ante incumplimientos, que históricamente motivaron regímenes de regularización de desmontes y quemas. Un catastro ambiental robusto reduce las asimetrías de información, limita la discrecionalidad y mejora la seguridad jurídica, al tiempo que facilita la planificación territorial y la adaptación climática.

Finalmente, la digitalización de las carpetas de saneamiento y la gestión documental constituye una base imprescindible para cerrar la brecha entre lo que se levanta en campo y lo que el sistema catastral almacena y hace visible. Al capturar de manera sistemática resoluciones, fichas, informes, controles topográficos, boletas y notificaciones, el INRA acelera las consultas, mejora la trazabilidad y disminuye los riesgos de pérdida o deterioro físico de los expedientes. Con esta infraestructura y un enfoque de servicios abiertos e interoperables, el catastro rural boliviano podrá sostener su transición desde un registro estático de derechos hacia una plataforma dinámica de administración de

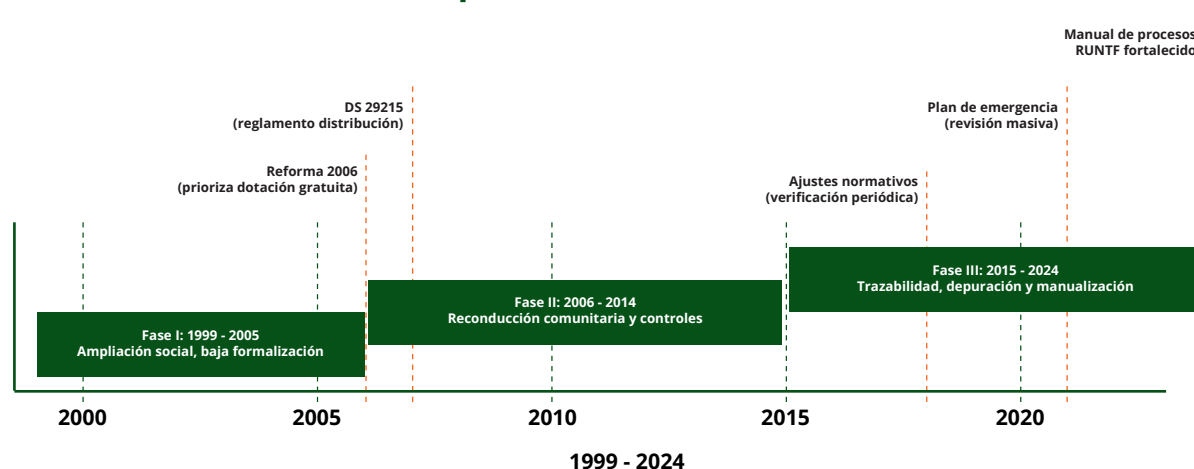
tierras, al servicio de la seguridad jurídica, la sostenibilidad y el desarrollo territorial.

5.3. Distribución de tierras fiscales disponibles

La distribución de tierras se distingue del proceso de saneamiento y titulación, ya que constituye un procedimiento diferente: las tierras fiscales –aquellas que han pasado por el saneamiento y no han derivado en derechos propietarios para ningún sector por ninguna vía– son dispuestas por el Estado para nuevos asentamientos y otorgamiento de derechos. Sin embargo, no se trata de un proceso unívoco, debido a que también es una respuesta a procesos sociales promovidos por organizaciones locales multiactorales que conformaron “comunidades” en diferentes regiones del país, o demandas y asentamientos de comunidades que accedieron al derecho de dotación.

A lo largo de 30 años, la distribución de tierras ha atravesado diferentes etapas. Como se aprecia en la Ilustración N° 5, progresivamente se pasó de un reconocimiento de asentamientos

Ilustración 5. INRA, línea de tiempo, distribución de tierras fiscales disponibles 1999 a 2024



Fuente: Dirección General de Administración de Tierras Fiscales, 2025.

que el saneamiento no contemplaba en sus definiciones iniciales, a una distribución entendida como redistribución conforme a las políticas de democratización del país. Posteriormente, se transitó hacia un periodo más complejo que toma la experiencia anterior e introduce criterios como la verificación de los objetivos del asentamiento e incluso la posibilidad de su reversión al Estado. En otras palabras, se pasó de un proceso de dotación directa y corta a un procedimiento de distribución y dotación que ordenado e institucionalizado que garantiza el acceso a la tierra de manera equitativa..

En términos institucionales, desde su creación en 1999, la Dirección General de Administración de Tierras Fiscales – DGATF, emergió como una unidad dependiente, sin autonomía plena ni estructura diferenciada. Su consolidación fue gradual y respondió a la necesidad de atender la creciente demanda de tierras fiscales, aunque siempre operó con limitaciones presupuestarias y organizativas. A diferencia de otras direcciones del INRA, no contó históricamente con jefaturas departamentales; en cambio, entre las gestiones 2022 a 2024, trabajó con responsables regionales en departamentos como Santa Cruz y Beni, y con apoyos ad hoc en otros departamentos. Esta arquitectura “mínima” permitió rapidez en momentos de alta demanda, pero también limitó la estandarización de procedimientos, la trazabilidad documental y los circuitos de control interno.

Con el aumento de la demanda de dotación de tierras fiscales y la complejidad técnica, el proceso de reversión de tierras fue delegado a la Dirección de Saneamiento y Titulación de Tierras en la gestión 2022, lo que alivió la carga de la Dirección General de Administración de Tierras Fiscales. Sin embargo, simultáneamente se multiplicaron las interfaces interinstitucionales, tanto dentro del INRA -Planificación, Saneamiento, Jurídica y Catastro-

como con otras instituciones, incluyendo Derechos Reales, ABT, SERNAP y gobiernos subnacionales. El resultado fue una mayor dependencia de la coordinación horizontal y de instrumentos de información compartida que, durante años, no estuvieron plenamente consolidados.

El marco normativo ha evolucionado desde el Reglamento Agrario de la Ley 1715 hasta reformas posteriores. Inicialmente, el modelo de distribución contemplaba dotaciones y adjudicaciones; con la Ley 3545, se suprimió la adjudicación como modalidad ordinaria y se reafirmó la prioridad de la dotación gratuita para garantizar la Función Social (FS). Asimismo, se incorporó la obligación de verificar la existencia de avasallamientos y tráfico de tierras antes de cualquier dotación, fortaleciendo los mecanismos de control y transparencia desde la instancia administrativa.

Pese a estos avances, la regulación específica de la Dirección General de Administración de Tierras Fiscales permaneció limitada hasta 2024, ya que solo algunos artículos del Reglamento Agrario aludían explícitamente a sus funciones. Auditorías internas señalaron reiteradamente esta brecha, evidenciando la necesidad de formalizar prácticas operativas que, durante años, dependieron de la experiencia acumulada por los equipos técnicos.

En respuesta, en 2024 se elaboró y aprobó el Manual de Procesos y Procedimientos de la Dirección General de Administración de Tierras Fiscales, un hito tanto para la dirección como para la institución. El documento provee una estructura mínima para orientar la operación de la distribución de tierras fiscales y sienta las bases para la mejora continua. La DGATF consolida instrumentos de gestión para documentar y estandarizar los procesos pendientes, junto con el fortalecimiento progresivo del Registro Único Nacional de Tierras Fiscales (RUNTF).

5.3.1. Procesos de distribución de Tierras Fiscales Disponibles, prácticas operativas y realidades sociales

El INRA, a través de las distintas estructuras que dieron lugar a la actual Dirección General de Administración de Tierras Fiscales, ha sido responsable de recibir y clasificar tierras fiscales producto del saneamiento, diferenciando las disponibles (aptas para dotación) de las no disponibles (restringidas). Durante la primera etapa (1999–2009), los procedimientos eran simples: bastaba una solicitud colectiva y un listado de personas para autorizar asentamientos, sin exigir la verificación del cumplimiento de la Función Social FS.

Este enfoque, más social y político que técnico, permitió expandir los asentamientos con rapidez, pero generó, a futuro, problemas significativos de control y seguimiento. A partir de 2018, con ajustes normativos, se reforzó la obligación de acompañar los asentamientos con evaluaciones periódicas y se estableció la posibilidad de dejar sin efecto las autorizaciones de asentamiento por incumplimiento.

Desde la gestión 2022, se implementó un Plan de Emergencia que permitió cumplir al INRA con la tarea de evaluación del cumplimiento de la Función Social, procediendo a la titulación o dejando sin efecto autorizaciones que no acreditaban la FS. De esta manera se impulsó, por primera vez, una evaluación sistemática de las comunidades y tierras distribuidas, mediante brigadas técnicas con perfiles espaciales, sociales y jurídicos.

Aunque se evaluaron muchas comunidades, limitaciones logísticas, la falta de accesos, los avasallamientos y otros obstáculos impidieron completar todas las verificaciones. Se constataron comunidades activas y productivas, así como otras con muy pocas

familias o prácticamente abandonadas, además de cambios en la estructura de autorización de asentamientos.

Aun con dificultades, la DGAT alcanzó logros relevantes. Entre 2021 y 2024 se emitieron 70 resoluciones de dotación y se titularon 63 comunidades que cumplieron con los procedimientos administrativos y principalmente con la función social. Esta es la cifra más alta registrada institucionalmente, lo que contribuye al proceso de dotación y titulación de tierras.

Asimismo, se fortaleció la capacidad interna para realizar análisis espaciales y sociales, instaurando una cultura de diagnóstico que permite visualizar patrones de asentamiento, identificar problemáticas recurrentes y proyectar acciones más estratégicas. No obstante, estos avances conviven con una brecha persistente entre las capacidades técnicas desarrolladas y los recursos humanos y financieros disponibles.

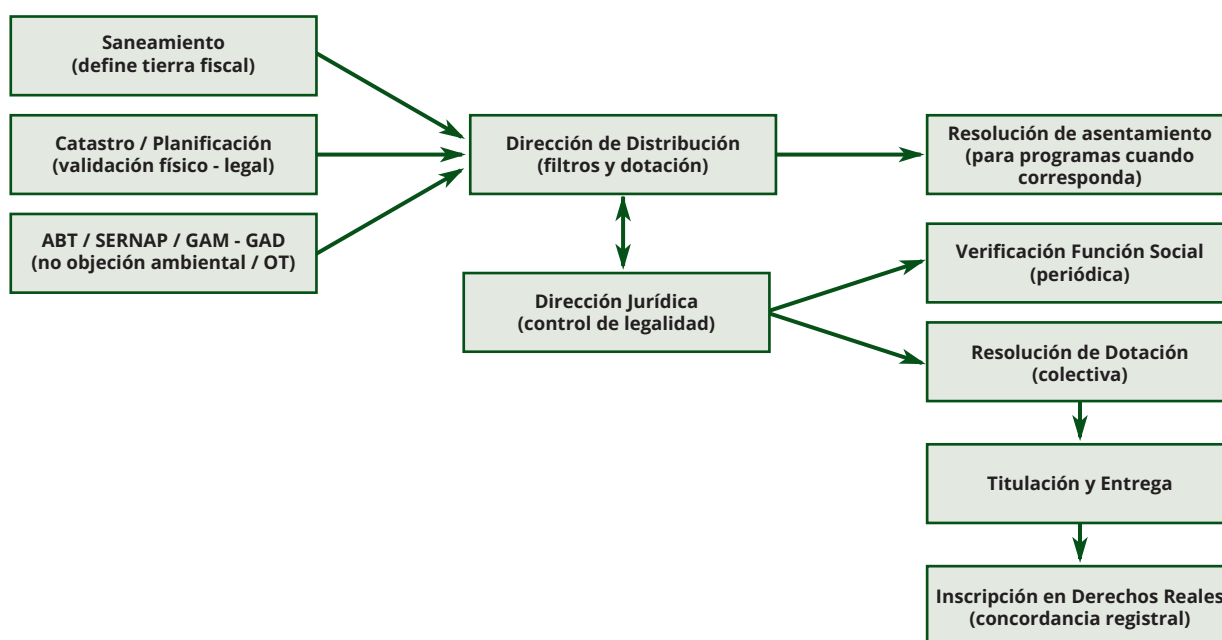
Para el trabajo que realiza la DGAT también se usaron criterios regulatorios desde la perspectiva ambiental. Por una parte, se consolidan restricciones como áreas protegidas, reservas forestales y sitios de valor ambiental; por otra, se establecen medidas coyunturales de corto y mediano plazo, como la prohibición temporal de distribuir superficies afectadas por incendios, evitando la apropiación de hecho por sectores que incumplen los criterios para consolidarse como beneficiarios de tierras. En todos estos casos, además de reducir la tierra fiscal disponible para dotación, se requiere una mayor coordinación con autoridades nacionales y subnacionales con distintas responsabilidades.

Desde 2006 hasta 2024, la competencia de distribución de tierras fiscales disponibles, asignada al INRA, se ha desarrollado bajo un

enfoque jurídico-político que establece un proceso complejo, orientado a garantizar tierras para familias organizadas comunitariamente y que cumplen con criterios de ocupación y uso sostenible.

Como puede observarse en la Ilustración N° 6, el proceso de distribución de tierras es complejo, involucra diferentes instancias estatales y, desde la resolución de asentamiento hasta la titulación definitiva, puede transcurrir varios años.

Ilustración 6. INRA, flujo simplificado, vigente, para la distribución de tierras fiscales disponibles



Fuente: Dirección General de Administración de Tierras Fiscales, 2025.

Más allá de los procesos institucionales y de la experiencia acumulada por el INRA, es necesario considerar que existen factores contextuales que condicionan la política de distribución de tierras, lo cual no siempre es comprendido frente a las altas expectativas de los sectores que la demandan y que, en última instancia, involucra al conjunto de actores rurales.

El número de tierras fiscales disponibles es limitado, lo que las convierte en un recurso escaso tanto en términos cuantitativos como cualitativos, considerando la aptitud de los

suelos, la lejanía y la dispersión de las áreas disponibles. Asimismo, la normativa ambiental y los instrumentos de ordenamiento territorial imponen restricciones razonables a la política de distribución de tierras en el país.

Por último, la expectativa social de acceder a una “tierra fértil y equipada” contrasta con la realidad: sin articulación con la inversión pública rural, resulta difícil garantizar caminos vecinales, agua, electrificación, servicios de salud, educación y otros factores necesarios para la sostenibilidad de las comunidades.

5.3.2. Situación de la distribución de tierras fiscales disponibles

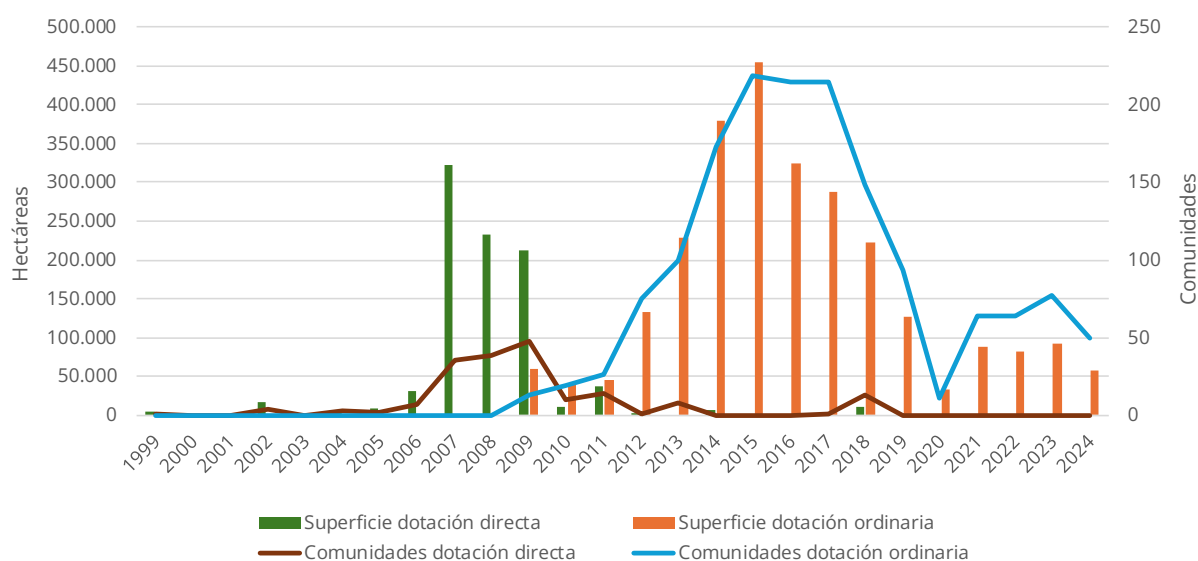
Si bien la Ley 1715 contempla la distribución de tierras y, de manera paulatina, se fueron estableciendo mecanismos para atender la demanda, esto solo ocurre en aquellas tierras que han concluido el proceso de saneamiento y han sido declaradas fiscales disponibles.

Como se mencionó, existieron dos modalidades de distribución: la denominada dotación directa, que prácticamente concluía el proceso con la

titulación de las tierras; y la dotación ordinaria, que consiste en un derecho condicionado, derivado de una serie de condiciones acordadas entre el INRA y las comunidades demandantes, establecidos en la normativa y conocidos por los solicitantes.

Como se observa en el Gráfico N° 52, la distribución mediante dotación directa estuvo vigente desde 1999, pero adquirió relevancia entre 2007 y 2009, cuando se beneficiaron 185 comunidades con un total de 905.183 hectáreas. Cabe señalar que la mayoría de estas

Gráfico 52.
INRA, superficie dotada en distribución directa,
y superficie autorizada en dotación ordinaria



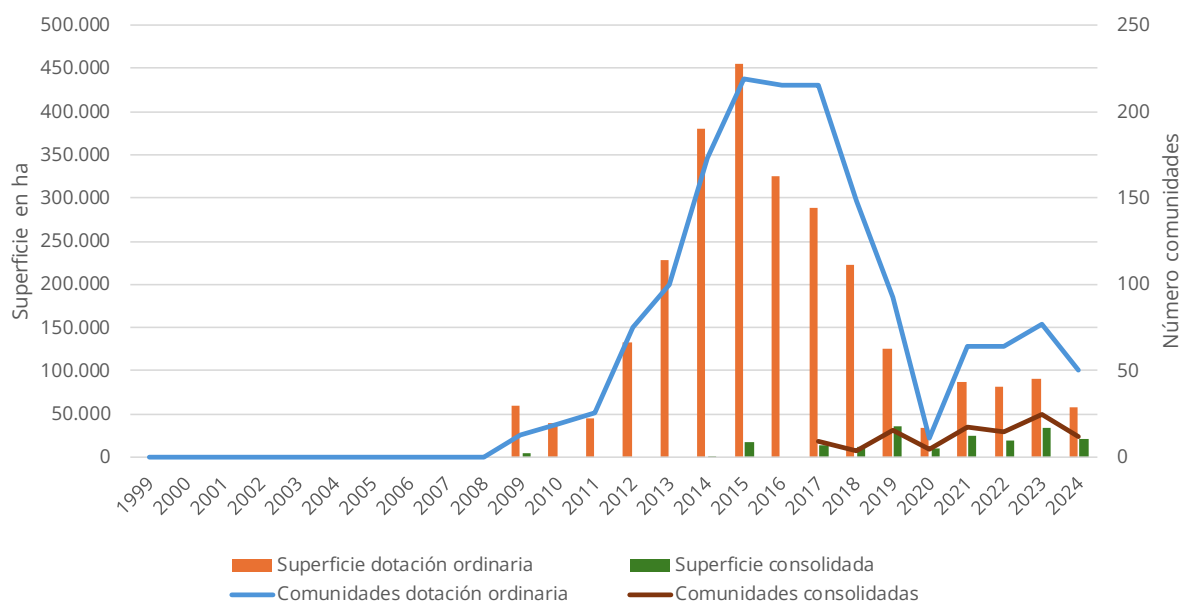
Fuente: Dirección General de Administración de Tierras Fiscales, 2025.

comunidades pertenecían al departamento de Pando y correspondían a asentamientos antiguos denominados barracas.

Posteriormente en el Gráfico N° 53 también se aprecia que las dotaciones ordinarias o condicionadas comienzan a establecerse a partir de 2009, luego de las reformas de la Ley INRA y de la Constitución Política del Estado, en

las que se incorpora la Función Social de la tierra como condición para las nuevas dotaciones comunitarias. Este aspecto se mantiene vigente hasta la actualidad. En este marco, 1.562 comunidades accedieron a autorizaciones de asentamiento que abarcan 2.652.301 hectáreas, distribuidas en distintas regiones del país, principalmente en los departamentos de Santa Cruz y Beni.

Gráfico 53.
**INRA, comparación entre comunidades con autorización de
 asentamiento y comunidades consolidadas y tituladas**



Fuente: Dirección General de Administración de Tierras Fiscales, 2025.

Sin embargo, a partir de las últimas evaluaciones de los asentamientos bajo la modalidad de dotación ordinaria de tierras fiscales disponibles, el INRA tituló a 180 comunidades que cumplieron con los objetivos de habitabilidad, uso productivo y sostenibilidad de la dotación.

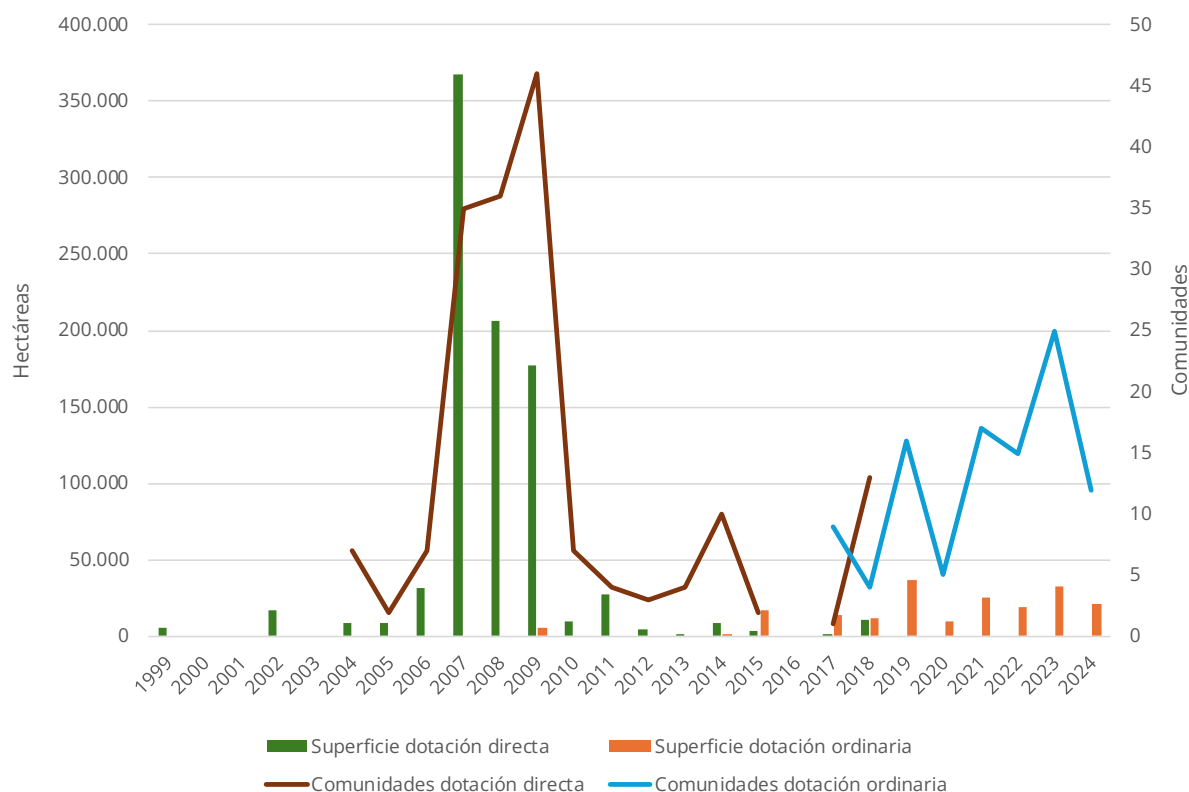
Otras 109 comunidades pasaron a un proceso de reagrupamiento, lo que significa que aún permanecen familias de las originalmente registradas, pero se perdió parte de la población inicial.

Estas comunidades cuentan con la alternativa de completar su población antes de las nuevas verificaciones técnicas. Finalmente, más de 355 autorizaciones de asentamiento fueron dejadas sin efecto por no encontrarse a los titulares en las tierras solicitadas.

De este modo, hasta 2024 las comunidades consolidadas y tituladas bajo dotación ordinaria suman 300.749 hectáreas, correspondientes a 180 comunidades; mientras que la mayoría de las solicitudes fueron desestimadas y un porcentaje importante se encuentra en proceso de readecuación de acuerdo con los principios de reagrupamiento y consolidación organizativa.

Como muestra el Gráfico N° 54, los procesos de distribución son complejos. Más allá de la voluntad de las familias demandantes y de la institucionalidad del INRA, las condiciones de muchas comunidades y territorios dificultan el acceso y la permanencia, lo que provoca que varias se desestructuren con el tiempo. En este sentido, desde el inicio de los procesos de distribución, la dotación con titulación directa –destinada a comunidades ya existentes–

Gráfico 54.
INRA, comunidades y superficie con dotación directa, y comunidades y superficie consolidada con dotación ordinaria



Fuente: Dirección General de Administración de Tierras Fiscales, 2025.

resultó más sostenible que las comunidades organizadas para demandar tierras bajo la modalidad de dotación ordinaria.

Finalmente, a través de la Dirección General de Administración de Tierras Fiscales se administra el reconocimiento de derechos de usufructo sobre tierras fiscales a favor de entidades e instituciones públicas -empresas estatales y gobiernos subnacionales, según su naturaleza jurídica-, de manera exclusiva y excepcional.

El usufructo se otorga por tiempo determinado y mientras subsista la causa que lo motivó; cuando la necesidad cesa, la tierra retorna al dominio del Estado para su redistribución. No se trata de "dotación" en sentido estricto, sino de un reconocimiento de uso y goce previsto como

excepción al régimen ordinario de distribución, establecido en la Disposición Final Décima de la Ley 3545 (2006).

En la práctica, la entidad pública interesada debe justificar el interés público específico, identificar el área fiscal disponible (post-saneamiento) y solicitar el reconocimiento del derecho de uso por el plazo y condiciones que correspondan, conforme a la reglamentación.

Desde 2016, la Ley 866 complementa este régimen para entidades públicas, permitiendo de manera excepcional que el INRA reconozca derecho propietario -a título gratuito- sobre tierras fiscales, únicamente cuando el proyecto o programa sea calificado mediante Decreto Supremo como concordante con fines o

funciones esenciales del Estado. Si la actividad es temporal, debe seguirse el trámite de usufructo previsto en la Ley 3545.

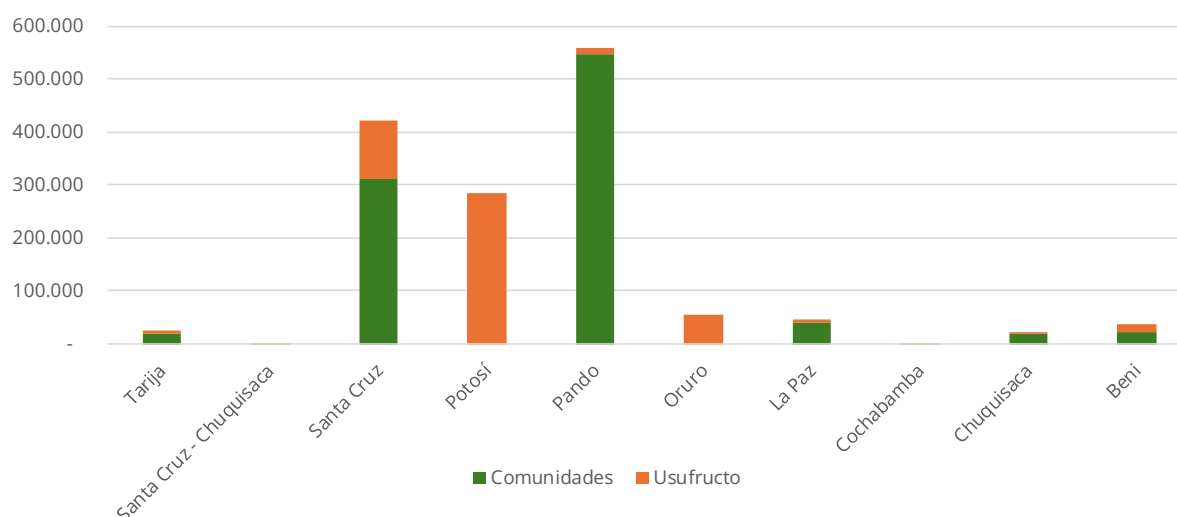
La norma establece condiciones estrictas: no transferir a particulares, no cambiar la finalidad, iniciar la ejecución en un plazo máximo de dos años y prevé la revocatoria del derecho en caso de incumplimiento. Asimismo, autoriza la conversión de usufructos previamente constituidos en derecho propietario, siempre que se cumplan los requisitos allí previstos.

Bajo esta modalidad, universidades, gobiernos municipales, gobiernos autónomos indígenas y empresas públicas han accedido a tierras fiscales mediante usufructo. De este modo, el Estado no pierde la titularidad, pero

otorga derechos de uso de acuerdo con las necesidades de los organismos públicos, por tiempo limitado, con posibilidad de prórroga y, en condiciones especiales, de titulación a favor de autonomías subnacionales y otras entidades de carácter público.

Al concluir 2024, se habían distribuido en total 959.573 hectáreas bajo distintas modalidades, en su mayoría a comunidades previamente existentes bajo diversas figuras, como las barracas en el departamento de Pando. En cuanto a las asignaciones en usufructo a entidades públicas, estas abarcaron 498.553 hectáreas destinadas a organismos autónomos, desconcentrados y empresas públicas.

Gráfico 55.
INRA, superficie distribuida a comunidades y dada en usufructo a entidades públicas, por departamento, en hectáreas



Fuente: Dirección General de Administración de Tierras Fiscales, 2025.

5.3.3. Retos contemporáneos y perspectivas futuras

El panorama actual está marcado por desafíos estructurales que condicionan tanto la capacidad operativa como el rol estratégico de la Dirección en el acceso a tierras fiscales. No existe una correlación entre las tierras disponibles, la demanda de distintos sectores por nuevos asentamientos y la capacidad efectiva del Estado, junto con los propios sectores, de garantizar una ocupación adecuada con servicios básicos y un uso sostenible de los recursos.

Gran parte de la superficie demandada corresponde hoy a tierras clasificadas como no disponibles –por ubicarse en áreas protegidas, reservas forestales municipales o zonas de alto valor ambiental–. A ello se suman restricciones normativas, como la establecida en el DS N° 5225 de 2024, que prohibió por cinco años la distribución de tierras afectadas por incendios forestales. Esta medida redujo aún más la superficie fiscal habilitada para distribución, intensificando las tensiones con las poblaciones demandantes.

La escasez es también cualitativa: lo disponible suele ser fragmentos dispersos y, con frecuencia, sin condiciones mínimas para asentamientos productivos (acceso, servicios, calidad de suelos). Persiste, además, una percepción social que asocia al Estado con la provisión de tierras fértiles y equipadas, sin considerar las restricciones impuestas por la normativa ambiental y el agotamiento de las tierras fiscales disponibles.

Desde la gestión administrativa, y dada la dinámica de los asentamientos, se han adoptado medidas para disponer de una base de datos actualizada y transparente como inventario de tierras fiscales disponibles. Sin embargo, aún persisten desajustes entre los registros del INRA, Derechos Reales y los

proyectos gubernamentales y privados que intervienen en el área rural. Las debilidades en la coordinación interinstitucional han derivado en episodios como el caso Taperas, donde procesos judiciales hicieron retroceder etapas avanzadas de distribución, exponiendo fragilidades en la articulación entre distintas instancias públicas.

5.4. Dirección de Asuntos Jurídicos

La función jurídico-legal es consustancial a los mandatos y competencias del INRA, dado que todo acto de saneamiento, titulación, distribución e incluso catastro implica la aplicación de la legislación vigente y puede ser objeto de disputa legal entre las partes interesadas, así como entre estas y las acciones del propio INRA.

La Dirección de Asuntos Jurídicos cumple el rol principal de ser el órgano garante de la legalidad institucional. Cada resolución, certificación o título expedido por el INRA se somete a un control interno orientado a evitar omisiones, vicios de forma o contradicciones con la normativa agraria. De ese modo, la institución procura prevenir litigios posteriores y garantizar coherencia entre sus distintas instancias administrativas.

Al mismo tiempo, con el avance del saneamiento de tierras y la proximidad a la conclusión del proceso en todo el país –quedando principalmente los casos más conflictivos–, la función jurídica enfrenta litigios en distintos tribunales. Estos han judicializado procesos administrativos que retardan el cierre y, en algunos casos, incluso revierten procesos ya concluidos años atrás. Todo ello ha generado una creciente carga de defensa jurídica de los intereses del Estado y de los beneficiarios legales y legítimos del saneamiento y la titulación de tierras.

Aunque la Ley INRA de 1996 no explicita la creación de una instancia jurídica, queda previsto su funcionamiento como parte de la estructura institucional. En 1998 se creó la Dirección Jurídica, encargada principalmente de la verificación de los procesos de saneamiento.

Actualmente, esta instancia se denomina Dirección General de Asuntos Jurídicos y ha ampliado sus funciones a múltiples procedimientos y procesos internos y externos, velando por el cumplimiento de la ley y la normativa vigente. Dada la existencia de cambios legales importantes, la dinámica legal del INRA ha sido constante, tanto en la actualización normativa interna como en la asesoría a entidades públicas y beneficiarios del saneamiento.

Entre las principales tareas de la Dirección, con distinto grado de énfasis a lo largo de los años y conforme al avance del proceso de Saneamiento y Titulación de tierras, se destacan: a) Asesoramiento legal para brindar apoyo jurídico a todas las unidades del INRA, asegurando que las acciones institucionales se enmarquen en la normativa vigente; b) Elaboración de informes y dictámenes legales sobre procesos de saneamiento de tierras, expropiaciones, reversión de tierras y otros procedimientos agrarios; c) Representación legal en procesos judiciales y administrativos defendiendo los intereses del Estado en materia agraria; d) Participación en la elaboración y revisión de normas y reglamentos relacionados con la reforma agraria y la gestión de tierras; e) Coordinación y colaboración con otras entidades del Estado en temas legales vinculados a la tierra y el territorio.

Con el tiempo, como se observó en el capítulo organizacional, las funciones jurídicas han ido ganando relevancia en el INRA, no solo por garantizar la legalidad, sino también por la carga de trabajo transversal que requiere la coordinación con las áreas técnicas en todos los

niveles de la institución. La Dirección General de Asuntos Jurídicos debe trabajar estrechamente con las unidades de saneamiento, catastro, distribución y equipos departamentales para recabar la información técnica necesaria y emitir dictámenes dentro de plazos acotados.

En el caso de demandas administrativas y de nulidad contra los procesos de saneamiento y titulación, dada la estructura del sistema judicial, estos procesos pueden surgir en diferentes departamentos y regiones del país, lo que influye en la capacidad de respuesta del INRA dentro de los plazos establecidos por ley. A nivel departamental, la institución cuenta con Unidades Departamentales de Asesoría Legal, cuyo objetivo es garantizar el cumplimiento de la normativa y coadyuvar en la defensa legal frente a acciones interpuestas contra procesos administrativos y de titulación de tierras, bajo la coordinación de la Dirección Nacional.

5.4.1. Principales procesos que atiende la Dirección Jurídica

La judicialización de los procesos agrarios ha crecido de manera sostenida desde la fundación del INRA hasta la actualidad. Inicialmente, las demandas ante el Tribunal Agroambiental eran escasas, pero a medida que se intensificó el saneamiento y se emitieron más resoluciones finales, los actores que se consideraron afectados por el incumplimiento de normas y procedimientos –o que identificaron en el camino jurídico un medio para entorpecer las labores de saneamiento– comenzaron a recurrir con mayor frecuencia a diferentes instancias jurídicas. Hoy, entre las causas más comunes se encuentran recursos administrativos, impugnaciones contra resoluciones finales de saneamiento y amparos constitucionales, que abarcan un amplio espectro de controversias.

En la práctica, los procesos que más inciden sobre el saneamiento y la titulación del INRA

son, primero, los procesos contencioso-administrativos, que someten a control judicial de legalidad las resoluciones finales de saneamiento ante el Tribunal Agroambiental como única instancia, sin recurso ulterior; segundo, las demandas de nulidad de Título Ejecutorial, que se tramitan en única instancia ante el Tribunal Agroambiental y buscan fundamentar la validez del título, pudiendo, de declararse procedente la nulidad, cancelar la inscripción en Derechos Reales y retrotraer o invalidar el proceso base; y tercero, los amparos constitucionales, vía urgente y subsidiaria para tutelar derechos frente a actos u omisiones del INRA considerados como vulneraciones a derechos constitucionales, los cuales se resuelven en plazos cortos y cuyas decisiones pueden ser revisadas posteriormente para verificar su cumplimiento.

En conjunto, estos mecanismos pueden suspender actuaciones, obligar a rehacer procedimientos técnicos, reabrir etapas y prolongar los plazos, generando en muchos casos costos adicionales e incertidumbre en el cierre del proceso de saneamiento y la titulación de tierras.

Procesos contenciosos administrativos ante el Tribunal Agroambiental

Es el mecanismo judicial de control de legalidad sobre actos administrativos definitivos dictados en el ámbito agrario, como las resoluciones finales de saneamiento, reversión, expropiación y regularización de la FES/FS, entre otros. Se sustancia en la jurisdicción agroambiental y es conocido por el Tribunal Agroambiental en única instancia, con el objetivo de verificar si la actuación administrativa se ajustó al ordenamiento jurídico y a los principios del derecho agrario.

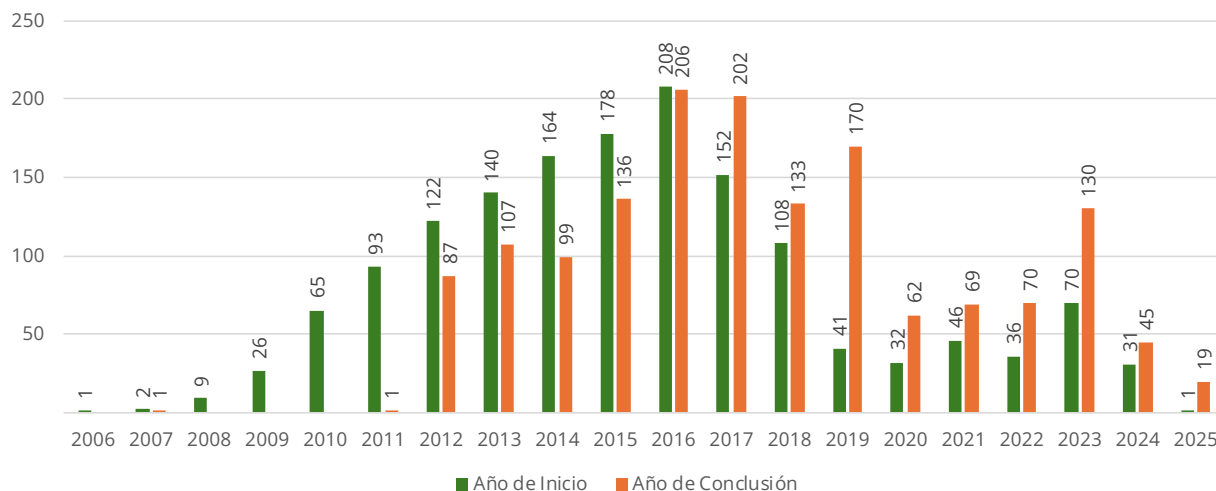
Los accionantes de los procesos contenciosos administrativos solicitan al Tribunal

Agroambiental la revisión del cumplimiento de normativas y procedimientos técnico-administrativos de saneamiento, como notificaciones, cartografía y georreferenciación, valoración de pruebas de FES y participación de terceros, entre otros. El Tribunal Agroambiental verifica y valora la legitimidad de los accionantes, así como las pruebas de descargo presentadas por el INRA, y emite sentencia que, de ser denegada, el proceso continúa y concluye conforme al procedimiento; de ser confirmada, puede instruir la modificación o anulación total o parcial del acto impugnado, con órdenes de rehacer actuaciones. La decisión se dicta en única instancia; no existe recurso ordinario ulterior, sin perjuicio del control constitucional en procesos autónomos.

Como puede observarse en el Gráfico N° 56, estos procesos han presentado picos de mayor y menor actividad según el desarrollo del proceso de saneamiento y titulación de tierras. Se observa una mayor disposición a interponer acciones entre los años 2012 y 2016, seguida de una tendencia a la disminución en los años posteriores, con una reactivación en 2023 y una nueva caída en los años siguientes.

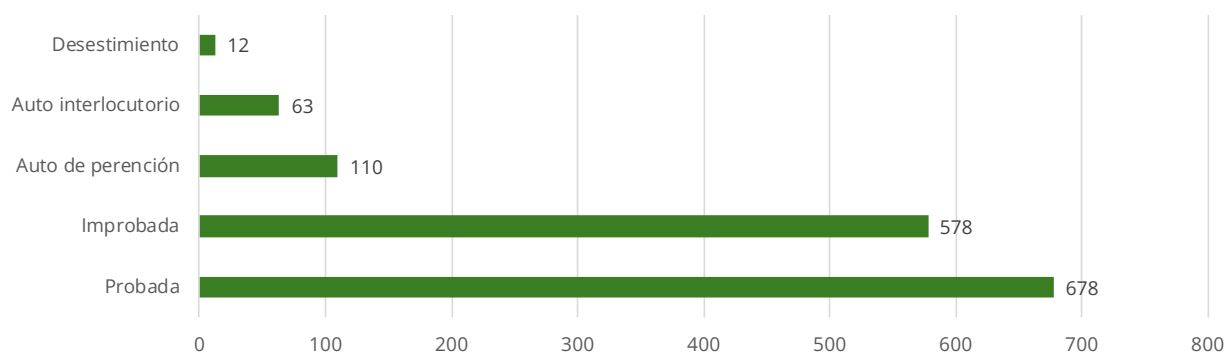
Entre los 1.537 procesos contenciosos administrativos registrados entre 2006 y 2024, el 44% de estos fueron resueltos a favor de los demandantes, lo que recondujo los procesos de saneamiento y titulación al estado del trámite observado por el Tribunal Agroambiental. Un porcentaje similar, correspondiente a casos improbados, autos de perención y otros, fue declarado improcedente, no continuó trámite o se desestimó la demanda, como se puede apreciar en el Gráfico N° 57.

Gráfico 56.
INRA, número de procesos contenciosos por año de inicio y año de cierre, 2006-2024



Fuente: Dirección General de Asuntos Jurídicos, 2025.

Gráfico 57.
INRA, número de procesos contenciosos administrativos, por estado de sentencia, 2006-2024

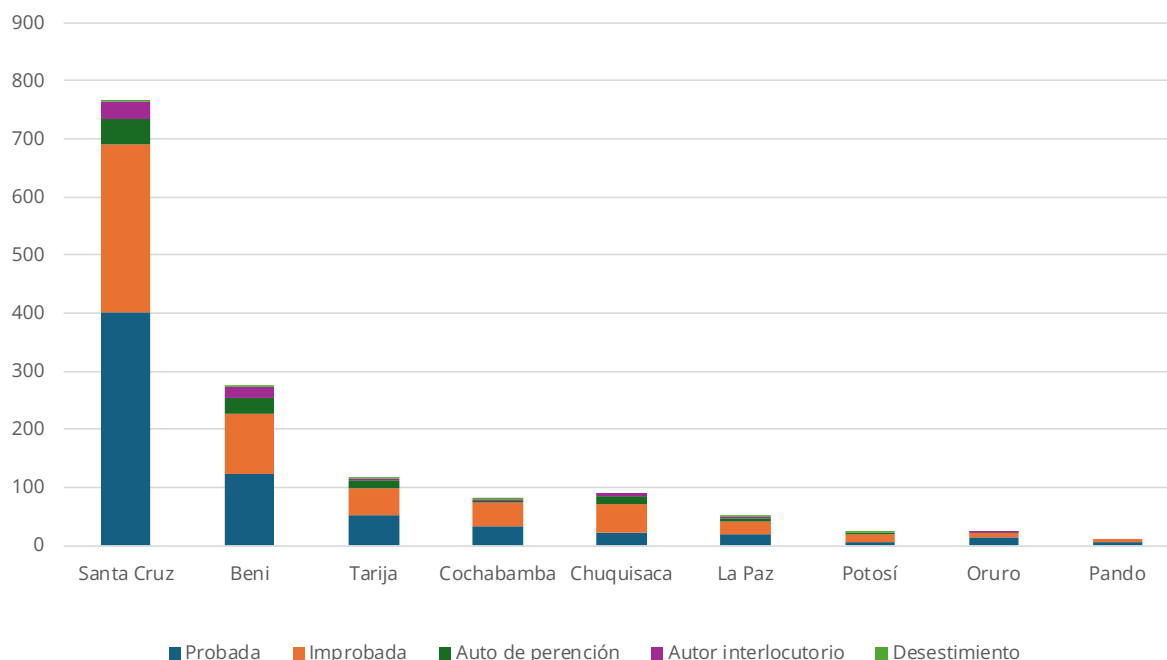


Fuente: Dirección General de Asuntos Jurídicos, 2025.

Los departamentos con mayor incidencia son Santa Cruz y Beni, concentrando prácticamente más del 50% de los casos a nivel nacional. Como se puede apreciar en el siguiente Gráfico N° 58, el porcentaje de casos probados e improbados es proporcional en todos los departamentos; lo que varía significativamente es la distribución relativa entre ellos.

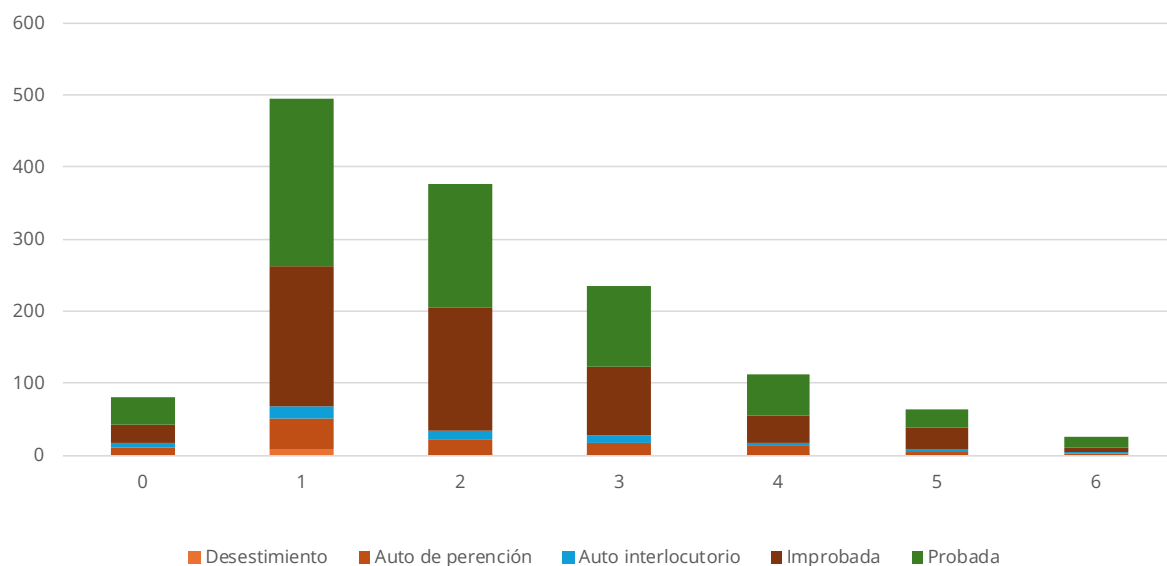
En cuanto a la duración del proceso, el promedio ponderado de los contenciosos administrativos ante el Tribunal Agroambiental es de un poco más de dos años. Sin embargo, según los registros, algunos procesos han durado hasta siete años, e incluso casos excepcionales han superado este plazo. También cabe resaltar que un número importante de casos se ha resuelto en tiempos menores o iguales a un año, desde el inicio hasta su culminación.

Gráfico 58.
INRA, número de procesos contenciosos administrativos, por estado de sentencia y por departamento, 2006-2024



Fuente: Dirección General de Asuntos Jurídicos, 2025.

Gráfico 59.
INRA, número de procesos contenciosos, duración de inicio a final



Fuente: Dirección General de Asuntos Jurídicos, 2025.

Procesos de Nulidad de Título Ejecutorial ante el Tribunal Agroambiental

Los procesos de nulidad de títulos ejecutoriales se presentan en única instancia ante el Tribunal Agroambiental, con el objetivo de anular un Título Ejecutorial y, de ser pertinente, el proceso agrario que le sirvió de base. Pueden fundamentarse en motivos de nulidad absoluta o relativa, ante la identificación de irregularidades en cualquier etapa del proceso de saneamiento.

Al declararse la nulidad, las tierras retornan al dominio originario del Estado y se cancelan los registros y partidas en Derechos Reales. En estos casos, los demandantes pueden interponer nuevas acciones para reiniciar el proceso de saneamiento de las tierras.

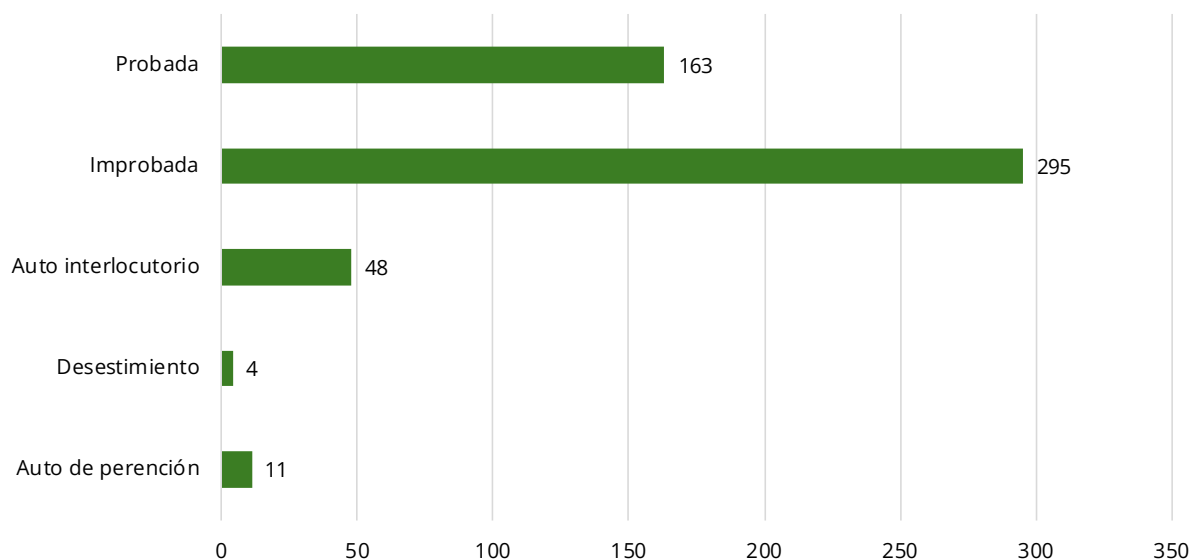
Como puede verse en el Gráfico N° 60, más del 60% de los casos han sido declarados

improbados, lo que significa que los títulos no han sido anulados y se mantienen las decisiones, valoraciones y procesos concluidos en el INRA.

A diferencia de los contenciosos administrativos, los procesos de nulidad han tenido su epicentro en las regiones del Valle, principalmente en el departamento de Cochabamba, seguido por Chuquisaca y Tarija. Santa Cruz y Beni concentran un menor número de acciones; sin embargo, cuando se pierde esta instancia, los actores suelen recurrir al Tribunal Constitucional, con resultados variables, como se detallará más adelante.

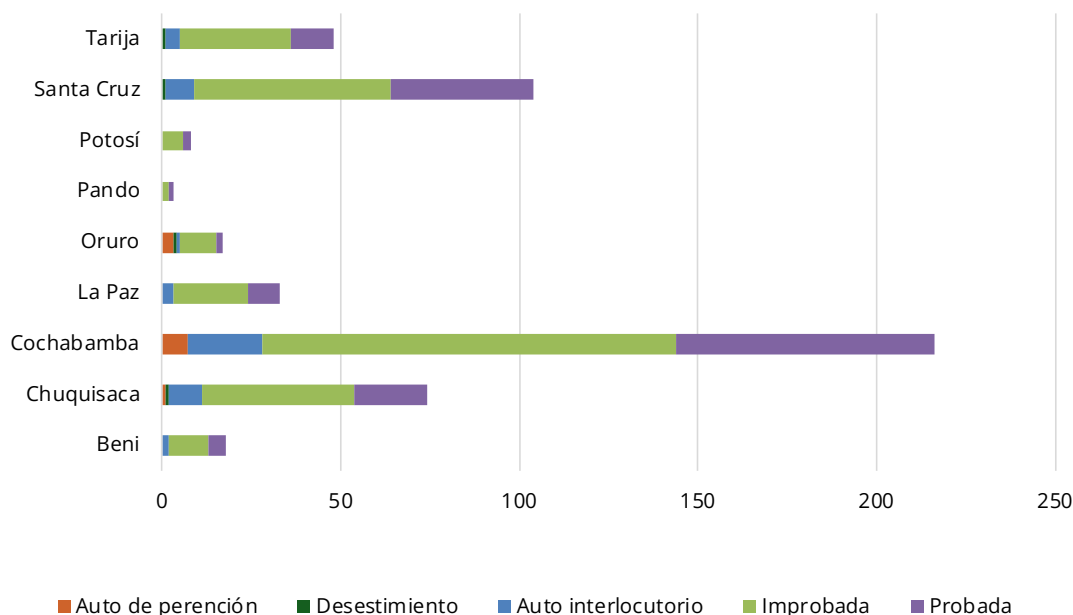
En cuanto a la duración de los procesos de nulidad de títulos, el promedio es similar al de los contenciosos administrativos. Como se puede apreciar en el Gráfico N° 62, los procesos de nulidad tienen un promedio ponderado de duración ligeramente inferior a dos años.

Gráfico 60.
INRA, número de procesos de nulidad de títulos, estado del proceso ante el Tribunal Agroambiental, 2014-2024



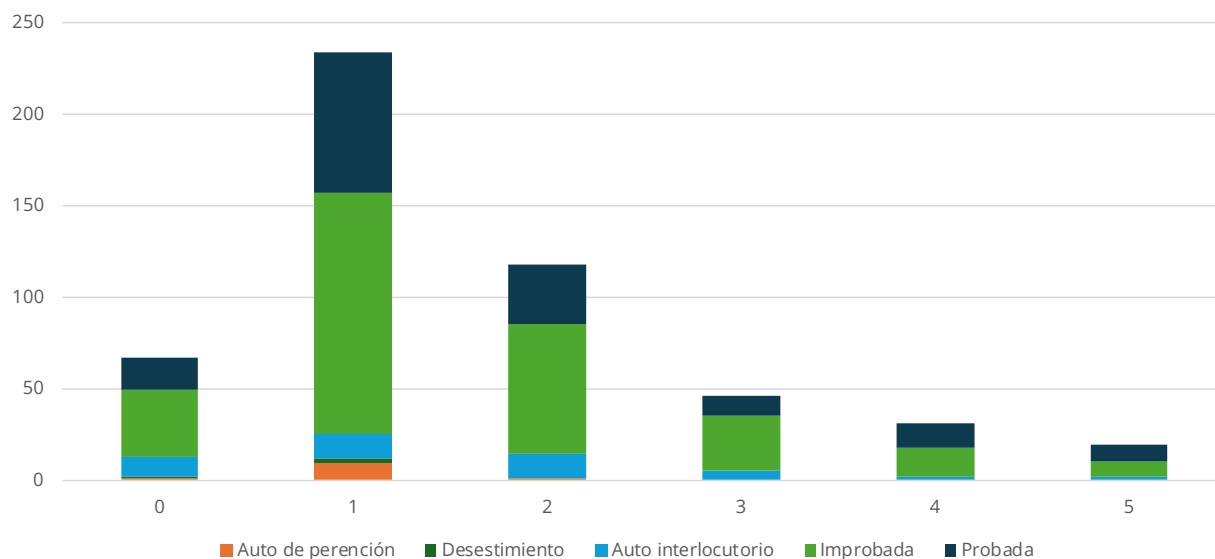
Fuente: Dirección General de Asuntos Jurídicos, 2025.

Gráfico 61.
INRA, número de procesos de nulidad de títulos ante el Tribunal Agroambiental, por departamento, 2014-2024



Fuente: Dirección General de Asuntos Jurídicos, 2025.

Gráfico 62.
INRA, número de procesos de nulidad de títulos ante el Tribunal Agroambiental, por años de duración del proceso, 2014-2024



Fuente: Dirección General de Asuntos Jurídicos, 2025.

Amparo constitucional contra el INRA y el Tribunal Agroambiental

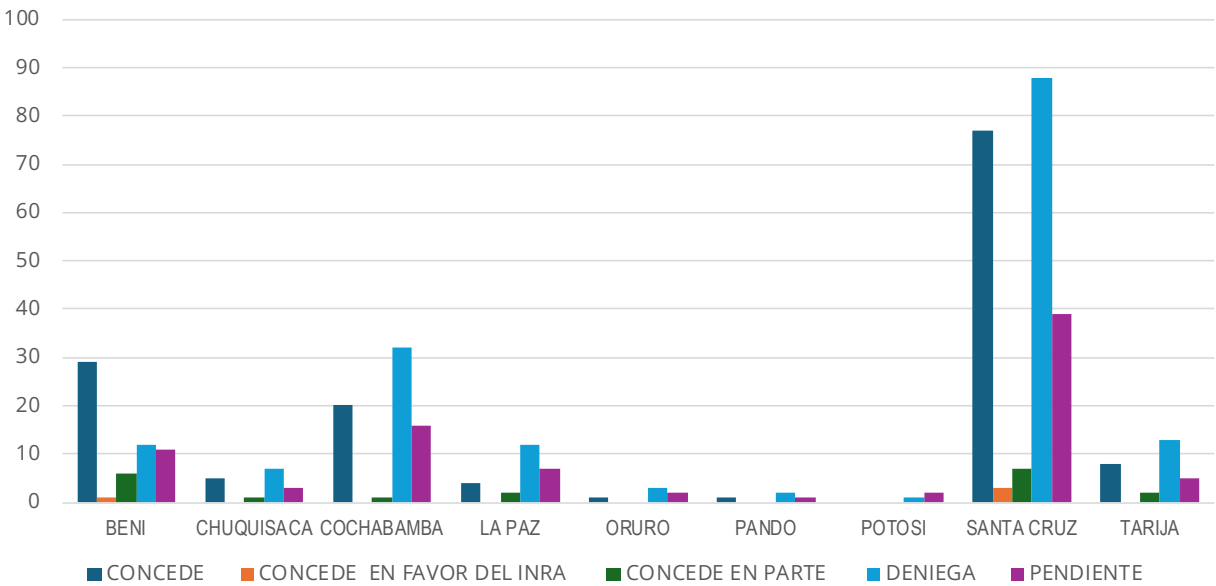
El amparo constitucional constituye una acción rápida destinada a proteger los derechos constitucionales de personas o entidades jurídicas frente a actos ilegales u omisiones indebidas de autoridades. En general, estas acciones se han presentado tanto contra decisiones del INRA como contra decisiones del Tribunal Agroambiental.

Si el Tribunal Constitucional concede la tutela, los actos y decisiones impugnadas por los demandantes pueden ser anulados, y su cumplimiento es obligatorio. Si no se concede la tutela, se ratifican los actos y decisiones de las instancias demandadas.

Los argumentos que sustentan la tutela suelen indicar que los actos cuestionados no corresponden al ámbito administrativo del INRA ni al jurisdiccional del Tribunal Agroambiental, situándose fuera de sus competencias y respondiendo a situaciones en las que se consideran vulnerados derechos fundamentales establecidos en la Constitución.

A lo largo de los años, como se observa en el Gráfico N° 63, las acciones presentadas ante el Tribunal Constitucional, principalmente contra decisiones del INRA y, en segunda instancia, del Tribunal Agroambiental, se han incrementado de manera sostenida. Entre 2017 y 2024 se registraron 424 procesos, alcanzándose en 2023 y 2024 el mayor número histórico.

Gráfico 63.
INRA, número de fallos del Tribunal Constitucional contra acciones del Tribunal Agroambiental y del INRA

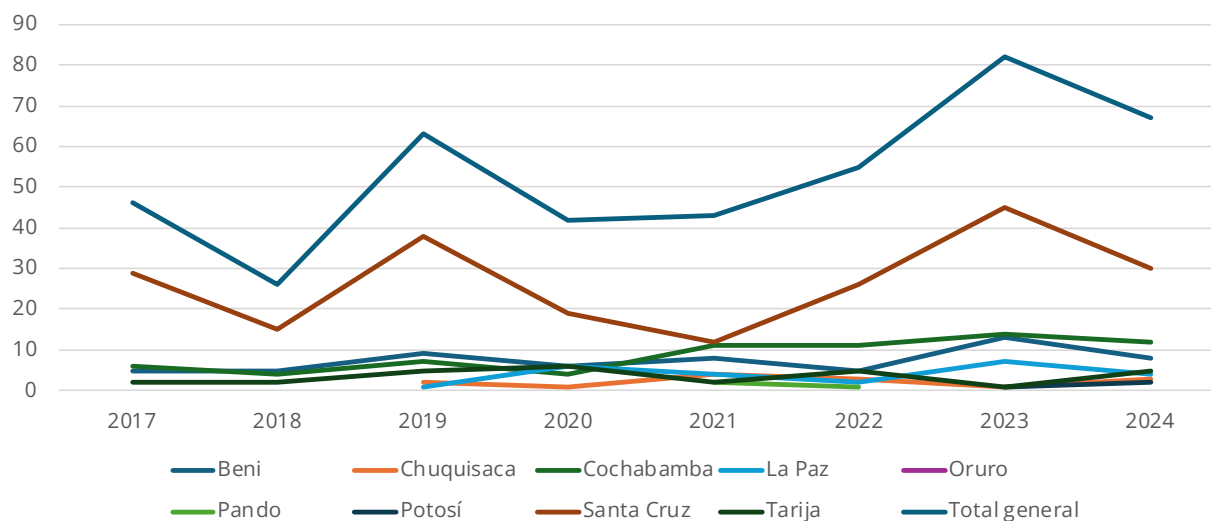


Fuente: Dirección General de Asuntos Jurídicos, 2025.

De ese total, 145 fueron resueltos favorablemente para los demandantes, lo que ha implicado el reinicio de los procesos

de saneamiento y titulación de los predios involucrados o, en su caso, la anulación de decisiones previas.

Gráfico 64.
INRA, número de fallos del Tribunal Constitucional contra acciones del Tribunal Agroambiental y del INRA, por departamento



Fuente: Dirección General de Asuntos Jurídicos, 2025.

Entre los concedidos y los denegados, existe un relativo equilibrio en las decisiones del Tribunal Constitucional, aquí no entramos en el fondo de la competencia y de las decisiones adoptadas, sin embargo, se advierte que es un procedimiento poco habitual para revisar decisiones de instituciones especializadas como el Tribunal Agroambiental y el propio INRA.

Recursos administrativos y trámites atendidos por la Dirección Jurídica

En el ámbito interno, el primer frente de intervención de la Dirección Jurídica consiste en la revisión y respuesta de recursos administrativos interpuestos por los sujetos del saneamiento y la titulación, principalmente recursos de revocatoria y jerárquico. Estos recursos son promovidos por titulares de derecho que alegan omisiones o valoraciones inadecuadas en su caso concreto, con posible afectación a derechos individuales o colectivos. Durante 2024 se atendieron 149 recursos, de los cuales 146 concluyeron en el mismo período, alcanzando un 98% de conclusión.

El segundo frente de intervención comprende los trámites de rectificación de errores materiales o de forma en títulos ejecutoriales, así como recusaciones y excusas, y solicitudes de reposición de expedientes. Estas acciones están orientadas a preservar la integridad histórica y la vigencia actual de los registros de titulación de tierras. En 2024, estos casos sumaron 68 ingresos, de los cuales 55 trámites se concluyeron, alcanzando un 81%.

Finalmente, la Dirección Jurídica atiende solicitudes de criterios legales, participa en la elaboración de proyectos normativos y responde a peticiones de informes escritos sobre materias judiciales. En 2024 se atendieron 33 solicitudes e informes de esta naturaleza. Adicionalmente, la Dirección asume la defensa legal de la institución frente a acciones en materia laboral y en jurisdicción ordinaria, que suelen dirigirse de manera recurrente contra autoridades y funcionarios jerárquicos del INRA.

5.4.2. Principales conflictos emergentes

La judicialización de los procesos agrarios ha crecido de manera sostenida desde la fundación del INRA. Inicialmente, las demandas ante el Tribunal Agrario Nacional y, posteriormente, ante el Tribunal Agroambiental eran escasas. Sin embargo, a medida que se intensificó el saneamiento y se emitieron más resoluciones finales, los actores afectados por el incumplimiento de la FES y otros motivos derivados del proceso administrativo empezaron a recurrir en mayor número a las instancias judiciales. Hoy, entre las causas comunes, además de las impugnaciones de títulos, se incluyen recursos administrativos y amparos constitucionales, los cuales abarcan un espectro más amplio de controversias.

El perfil de los actores judiciales revela una disparidad de resultados: las medianas y grandes empresas obtienen sentencias favorables con mayor frecuencia que los beneficiarios campesinos de pequeñas propiedades, cuyo acceso a la asesoría y a recursos procesales es más limitado. Esta asimetría no solo incide en la equidad del sistema de justicia agraria, sino que también proyecta un reforzamiento de litigios, con posibles implicaciones para la redistribución de la tierra y la consolidación de la propiedad rural.

De cara al futuro, la Dirección Jurídica enfrenta el desafío de diseñar mecanismos de prevención de la judicialización mediante capacitaciones, emisión oportuna de opiniones legales y protocolos de revisión interna. Solo así podrá reducir la carga de contenciosos y orientar al INRA hacia un modelo de gestión agraria más ágil y previsible, evitando demoras que, como

se ha observado, pueden extenderse por años y afectar la seguridad jurídica de miles de familias rurales.

Entre los conflictos de mayor envergadura se encuentra la indefinición generada por el Tribunal Constitucional sobre el límite máximo de posesión de 5.000 hectáreas previsto en la Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia. La existencia de tres líneas interpretativas –dos favorables a derechos previos y una restrictiva– ha paralizado la titulación de más de 1,5 millones de hectáreas. El INRA presentó en 2023 una solicitud de unificación jurisprudencial ante el Tribunal Constitucional, favorable a la interpretación de las 5.000 hectáreas como límite superior, pero hasta la fecha no ha sido resuelta.

Otro foco de tensión lo constituyen las demandas de las colonias menonitas, que alegan discriminación al reclamar tierras fiscales bajo la condición de pueblos indígena originarios campesinos. Varios amparos a su favor han obligado al INRA a detener desalojos y a replantear su interpretación normativa, generando un debate sobre la integración de grupos culturales diversos y la aplicación de criterios agrarios uniformes.

Además, los conflictos internos de límites y la creciente complejidad de las denuncias penales vinculadas a disputas de predios obligan a la Dirección Jurídica a monitorear casos en sedes agroambientales y penales en todo el territorio nacional. Esta superposición de jurisdicciones demanda protocolos claros para asegurar la defensa coherente de los procesos de saneamiento, evitando contradicciones y retrasos que afectan la confianza en la institución.

Documentación de referencia – Capítulo 5

- Flores Monti, C. (2006). *El catastro rural en Bolivia*. <https://www.studocu.com/bo/document/universidad-nacional-de-siglo-xx/costos-tiempo-y-control-de-proyectos-de-construccion/catastro-rural-en-bolivia/117432552>
- INRA / DGATF. (2024). *Manual de Procesos y Procedimientos de "Solicitud de Dotación Ordinaria de Tierras Fiscales". Versión 2024 - V1*. <https://www.inra.gob.bo/wp-content/uploads/2025/04/PROCESOS-Y-PROCEDIMIENTOS.pdf>
- INRA / Fundación de la Cordillera. (2024). *Evaluación y actualización del Plan de gestión ambiental y social del Programa de Saneamiento y Titulación de Tierras Rurales – BO- L.1113*. <https://n9.cl/92l14>
- INRA. (2022). *Reglamento operativo del programa 2da. Versión. Programa de Saneamiento y Titulación de Tierras Rurales BO-L1113 CONTRATO DE PRÉSTAMO 3722/BL-BO*. <https://n9.cl/2icsw>
- INRA. (2023). *Manual de mantenimiento y actualización del catastro rural Versión 2023 - v.1*. <https://www.inra.gob.bo/wp-content/uploads/2025/09/MANUAL-DE-MANTENIMIENTO-Y-ACTUALIZACION-DEL-CATASTRO-RURAL-2023.pdf>
- INRA. (2024). *El INRA y la reconducción de la Reforma Agraria. Tres años de Construcción y Logros Institucionales (2021-2023)*. Instituto Nacional de Reforma Agraria.
- INRA. (2024). *Primero las mujeres. Inclusión en el acceso a la tenencia de la tierra-territorio en Bolivia*. <https://www.inra.gob.bo/wp-content/uploads/2025/04/INRA-Libro-Primero-las-Mujeres-2024-1.pdf>
- INRA. (mayo de 2025). *Audiencia pública de rendición de cuentas final 2024. Proceso de Saneamiento y el INRA*. <https://n9.cl/ysfxn>
- INRA. (s.f.). *Catastro Rural en Bolivia*. <https://www.inra.gob.bo/publicaciones/>
- INRA. (s.f.). *Distribución de Tierras*. <https://www.inra.gob.bo/publicaciones/>
- INRA. (s.f.). *Guía – Certificado de Catastro Rural*. <https://www.inra.gob.bo/publicaciones/>
- INRA. (s.f.). *INRA – Digital*. <https://www.inra.gob.bo/publicaciones/>
- INRA. (s.f.). *Saneamiento de tierras en Bolivia*. <https://www.inra.gob.bo/publicaciones/>
- Morales, Miguel (coord.) / Estrategia, Inc. (agosto de 2022). *Informe de Evaluación de Medio Término - Programa de Saneamiento y Titulación de Tierras Rurales CONTRATO DE PRÉSTAMO N° 3722/BL-BO*. Instituto Nacional de Reforma Agraria. <https://n9.cl/8i8vg>

Normativa nacional

Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia. (7 de febrero de 2009). <http://www.gacetaoficialdebolivia.gob.bo>

Decreto Supremo N° 24784. (31 de julio de 1997). *Reglamento de la Ley del Servicio Nacional de Reforma Agraria*. <http://www.gacetaoficialdebolivia.gob.bo>

Decreto Supremo N° 29215. (2 de agosto de 2007). *Reglamento de la Ley N° 1715 del Servicio Nacional de Reforma Agraria, modificada por la Ley N° 3545 de Reconducción Comunitaria de la Reforma Agraria*. <http://www.gacetaoficialdebolivia.gob.bo>

Decreto Supremo N° 4719. (18 de mayo de 2022). *Consolida la ancestralidad de las Naciones y Pueblos Indígena Originario Campesinos sobre sus tierras*. <http://www.gacetaoficialdebolivia.gob.bo>

Ley N° 1715. (18 de octubre de 1996). *Ley de Servicio Nacional de Reforma Agraria*. <http://www.gacetaoficialdebolivia.gob.bo>

Ley N° 3545. (28 de noviembre de 2006). *Ley de Reconducción Comunitaria de la Reforma Agraria*. <http://www.gacetaoficialdebolivia.gob.bo>

Ley N° 477. (30 de diciembre de 2013). *Contra el avasallamiento y tráfico de tierras*. <http://www.gacetaoficialdebolivia.gob.bo>

Capítulo 6

GESTIÓN DE CONFLICTOS

La gestión de conflictos es uno de los aspectos estructurales críticos en el proceso de saneamiento y titulación de tierras en Bolivia. La creación y evolución de la Unidad de Coordinación y Gestión de Conflictos con Organizaciones Sociales (UCGCOS) en el INRA refleja la intención institucional de contar con mecanismos internos para atender disputas agrarias que, de no resolverse, podrían escalar a procesos judiciales prolongados o generar tensiones sociales en territorios de alta conflictividad. Estos conflictos se concentran por la persistente disputa por la tierra en contextos de propiedad superpuesta, derechos comunitarios y presión de los gremios, entre otros factores.

En los inicios de su estructura organizativa, la Unidad de Conflictos fue concebida como un órgano especializado adscrito inicialmente a la Dirección Nacional Jurídica, con la función de coordinar y mediar en la resolución administrativa de disputas surgidas durante los procesos de saneamiento. Su mandato incluía la recepción de casos, la conciliación entre las partes involucradas y la elaboración de informes técnicos que orientaran la toma de decisiones en las instancias superiores del INRA. Este diseño refleja una lectura institucional preventiva: la mediación administrativa, antes que el litigio, constituye una estrategia prioritaria para garantizar la seguridad jurídica de los predios y la legitimidad del proceso de titulación.

Con la evolución de los MOF, especialmente durante los periodos 2005-2012 y 2013-2023, se produjo una ampliación gradual de sus atribuciones. La Unidad no solo consolidó sus funciones de conciliación, sino que incorporó la articulación con otras instancias del propio

INRA y, en casos específicos, con gobiernos subnacionales, la ABT, órganos judiciales, organizaciones sociales y gremios. Este fortalecimiento responde, en buena medida, al incremento y agudización de conflictos ante la necesidad de culminar el proceso de saneamiento y abordar regiones y territorios que se habían ido dejando pendientes.

6.1. Conceptualización de conflictos en los procedimientos agrarios de saneamiento

La conflictividad agraria en Bolivia es un fenómeno profundamente arraigado en la historia social y política del país. El acceso, uso y control de la tierra han constituido fuentes permanentes de tensión que involucran factores económicos, productivos, culturales y étnicos. Concebir el conflicto únicamente como una disputa jurídica o como un problema de límites sería reducir su complejidad. En realidad, el conflicto agrario debe entenderse como la manifestación de desigualdades históricas y de relaciones de poder que se actualizan en el territorio, así como un escenario en el que la sociedad interpela al Estado y demanda soluciones legítimas y sostenibles.

El concepto de conflicto, en el marco del saneamiento, se refiere a situaciones en las que dos o más personas naturales o jurídicas reclaman derechos sobre una misma superficie de tierra, ya sea en virtud de documentos legales, títulos antiguos u ocupaciones de hecho. Estas disputas pueden surgir en cualquier fase del proceso, desde la etapa preparatoria y de mensura hasta la emisión de la resolución determinativa. Entre las causas más comunes se encuentran la existencia de títulos duplicados, la sobreposición de predios

por errores de medición, la indefinición de límites comunales y las diferencias en la decisión sobre la modalidad de titulación a la que desean acogerse los beneficiarios. La naturaleza multicausal de estos conflictos obliga a la institución a desarrollar estrategias diferenciadas de atención, combinando criterios técnicos, legales y sociales.

La siguiente clasificación sistemática –que constituye el punto de partida del análisis– encuentra su fundamento en la actualización del Manual de Conciliación y Gestión de Conflictos del INRA y, de manera más específica, en la Estrategia de Gestión Integral de Conflictos en los Procesos de Saneamiento y Titulación de Tierras Rurales, elaborada en 2023.

Tabla 9.
INRA, tipos de conflictos identificados en la Estrategia de Gestión Integral de Conflictos

Tipo de conflicto	Descripción breve (contexto del INRA)
1. Sobreposición entre predios	Solapamiento de límites entre dos o más propiedades, producto de doble titulación o deficiente distribución de tierras.
2. Derecho propietario	Disputa entre dos o más personas que reclaman la titularidad de un mismo terreno, generalmente por venta fraudulenta o documentos contradictorios.
3. Incumplimiento de FES o FS	Conflicto que surge cuando una propiedad no cumple con su función económica social, lo que puede derivar en la reversión de la tierra.
4. Interés en recursos naturales	Colisión entre los intereses de la actividad agropecuaria y la explotación de recursos como minerales o madera, que puede paralizar el saneamiento.
5. Límites político-administrativos	Disputa entre municipios y/o departamentos sobre sus límites territoriales, que impide la conclusión del proceso de saneamiento.
6. Organizacionales internos	Conflictos entre los propios miembros de una comunidad o TIOC sobre la administración de sus tierras.
7. Avasallamiento	Ocupación ilegal y de hecho de propiedades, considerada un delito penal que no puede resolverse por la vía administrativa del INRA.
8. Avasallamientos en áreas protegidas	Ocupación ilegal de áreas protegidas, delito penal gestionado por el SERNAP y la justicia ordinaria.
9. Tráfico de tierras	Venta o alquiler ilegal de terrenos que no son de propiedad del ofertante, delito que debe ser denunciado ante las autoridades judiciales.
10. Conflictos interorganizativos por tierras fiscales	Competencia entre organizaciones indígenas, campesinas e interculturales por la dotación de tierras fiscales, cuyo recurso es limitado.
11. Errores de levantamiento de información	Disputas originadas por fallas técnicas en el relevamiento de datos de campo, como mediciones inexactas o inconsistencias documentales.
12. Falta de tierra para compensar a las TCO/TIOC	Falta de disponibilidad de tierra fiscal para compensar a pueblos indígenas cuyos territorios se vieron afectados por la titulación de terceros.
13. Urbanización de áreas rurales	Conflictos en zonas de transición entre campo y ciudad, donde el INRA pierde competencia una vez que el área es declarada urbana.
14. Titulares de propiedad colectiva con terceros	Disputa que surge cuando una comunidad se opone a la titulación de terceros que se encuentran legalmente dentro de su territorio.
15. Falta de normativa precisa para la distribución de tierras fiscales	Vacío legal que complica la gestión de las disputas por la dotación de tierras fiscales, lo que genera otros conflictos.

Fuente: Estrategia de Gestión Integral de conflictos en los procesos de saneamiento y titulación de tierras rurales, (INRA), 2023.

La experiencia institucional ha permitido clasificar los conflictos en categorías que orientan su tratamiento. Esta conceptualización no solo tiene un valor descriptivo, sino también analítico, ya que permite distinguir qué disputas pueden resolverse de manera inmediata en sede administrativa y cuáles demandan coordinación interinstitucional o ajustes normativos. Asimismo, revela que la conflictividad es heterogénea y responde a realidades territoriales diversas, lo que implica que la institución debe desplegar respuestas adaptadas a cada contexto. Además, subraya que una parte importante de los conflictos podría prevenirse mediante mejoras en los instrumentos técnicos de medición y en los procedimientos de levantamiento de información en campo.

Muchos de los conflictos que se manifiestan durante el saneamiento tienen raíces profundas en las políticas de distribución de tierras de décadas anteriores. La Reforma Agraria de 1953, si bien extendió el acceso a la tierra para grandes sectores campesinos, dejó pendientes problemas de inequidad y generó, en algunos casos, nuevas disputas. Las leyes de 1996 y 2006 buscaron superar esas deficiencias mediante un proceso de saneamiento integral, pero al mismo tiempo sacaron a la luz conflictos que permanecían ocultos. El saneamiento, en consecuencia, no solo regulariza la propiedad, sino que también redefine quién tiene derecho legítimo sobre el territorio y en qué condiciones. En ese sentido, el INRA asume que la conflictividad es parte inherente de los procesos de reordenamiento territorial.

6.1.1. Caracterización del conflicto en la etapa del saneamiento

El proceso de saneamiento de tierras en Bolivia constituye uno de los momentos más sensibles de la política agraria, pues implica verificar derechos, regularizar la tenencia y redistribuir

superficies en favor de quienes cumplen con la función social y económica establecida por ley. Este proceso, sin embargo, no solo ordena el territorio, sino que también revela tensiones que, en muchos casos, permanecían ocultas. La etapa de saneamiento se convierte así en un escenario en el que emergen conflictos latentes, se evidencian contradicciones en los registros históricos y se reconfiguran relaciones de poder entre comunidades, particulares y el Estado.

Los conflictos identificados en esta etapa son diversos y se manifiestan en diferentes fases del saneamiento. Algunos se originan en la etapa preparatoria, cuando se levantan datos legales y técnicos que dejan al descubierto duplicidades de títulos, derechos superpuestos y omisiones en los registros. Otros aparecen durante la mensura en campo, donde la delimitación precisa de superficies provoca desacuerdos entre colindantes. También surgen conflictos en la fase de gabinete, cuando las resoluciones emitidas por el INRA no satisfacen a todas las partes y se generan impugnaciones. Entre los conflictos más recurrentes se encuentran los de linderos al interior de comunidades, los conflictos entre comunidades vecinas y las disputas con terceros que reclaman propiedad en las mismas áreas.

Así mismo, existen conflictos derivados de las propias metodologías y tecnologías de medición. La incorporación de nuevos instrumentos de georreferenciación ha permitido ubicar con mayor precisión límites que no necesariamente correspondían con los títulos y posesiones reconocidas en el pasado. Este avance, aunque positivo, ha puesto en evidencia discrepancias en la ubicación y el tamaño de los predios, lo que ha derivado en superposiciones parciales o totales que requieren ajustes en el proceso de saneamiento. Asimismo, se presentan casos en los que los comunarios modifican su decisión sobre la modalidad de titulación en pleno desarrollo del saneamiento, lo que genera

fricciones internas y obliga al INRA a replantear procedimientos ya iniciados.

También deben considerarse los conflictos que escapan a la competencia directa de la institución, denominados estructurales, que suelen estar relacionados con la indefinición de límites político-administrativos entre municipios o departamentos, o con la superposición de derechos sobre recursos naturales como concesiones forestales, mineras o hídricas. Estos casos requieren coordinación interinstitucional y su resolución suele ser prolongada, lo que genera desconfianza y percepción de inacción por parte de las comunidades afectadas.

6.1.2. Caracterización de conflictos en la etapa de distribución de tierras

La distribución de tierras constituye la fase en la que el Estado ha identificado tierras fiscales disponibles y las dispone en dotación, según la normativa vigente. Como se vio en el capítulo pertinente, en un momento se optó por la titulación directa, pero en la mayoría de los casos se procede con autorización de saneamiento y condicionada al cumplimiento de la función social.

Esta etapa se convierte en un nuevo escenario de conflictividad debido a que las tierras disponibles son escasas y altamente demandadas. La identificación de tierras fiscales suele generar expectativas en comunidades, organizaciones indígenas, originarias campesinas interculturales grupos de personas que buscan acceder a ellas, lo que en algunos casos ha derivado en ocupaciones irregulares y enfrentamientos. La ausencia de mecanismos de asignación inmediata y de criterios claros de priorización puede agravar estas tensiones.

En este contexto, se han identificado conflictos vinculados con la ausencia de normativa específica para ciertos procesos de dotación.

Aunque la Ley 3545 establece parámetros para la restitución de territorios indígenas, no ocurre lo mismo con otras categorías de beneficiarios, lo que genera incertidumbre y disputas entre grupos que reclaman prioridad en el acceso. Este vacío normativo se ha ido corrigiendo progresivamente desde 2021; por ello, los nuevos conflictos que enfrenta el INRA se relacionan principalmente con el cumplimiento de la norma, situación similar a la verificación de la FES en propiedades medianas y grandes.

Otro factor que contribuye a los conflictos en esta etapa es la escasez de tierras fiscales para satisfacer la demanda. En varios departamentos, particularmente en el sur del país, el saneamiento ha identificado superficies muy limitadas, lo que impide cubrir en su totalidad la necesidad espacial de las comunidades. Esta carencia genera frustración y mantiene activa la conflictividad, incluso después de concluido el proceso de saneamiento.

Desde la perspectiva institucional, la etapa de distribución exige un esfuerzo adicional en materia de transparencia, participación y coordinación. La publicación de los resultados del saneamiento, la definición de criterios objetivos de priorización y la presencia de veedurías sociales en los actos de adjudicación son herramientas que fortalecen la legitimidad del proceso y reducen el riesgo de conflictos. Además, la coordinación con otras entidades públicas resulta indispensable para asegurar que las tierras distribuidas cuenten con condiciones adecuadas para su uso productivo y para evitar la generación de nuevos focos de disputa en el futuro.

6.2. Tipología de los conflictos

El análisis de la conflictividad agraria en Bolivia revela que no todos los conflictos que emergen en el proceso de saneamiento tienen el mismo origen ni requieren el mismo tratamiento institucional. La experiencia del INRA ha

demostrado la necesidad de clasificarlos de acuerdo con su naturaleza, sus causas y la competencia de las entidades responsables de atenderlos. Esta tipología permite orientar los esfuerzos institucionales, asignar recursos de manera adecuada y definir las estrategias de conciliación y coordinación interinstitucional más pertinentes.

En la etapa de saneamiento, los conflictos se agrupan en tres categorías principales. La primera comprende aquellos que pueden ser atendidos por el propio INRA en el marco de sus atribuciones, tales como las disputas de

linderos, las sobreposiciones de predios y los conflictos de derecho propietario. La segunda categoría está conformada por conflictos de tipo estructural, cuya solución depende de otras entidades estatales o de procesos políticos y administrativos de mayor alcance, como los conflictos de límites político-administrativos o los relacionados con concesiones de recursos naturales. Finalmente, existe un tercer grupo que engloba los conflictos generados al interior de las propias comunidades u organizaciones sociales, que requieren mecanismos internos de resolución o el ejercicio de la jurisdicción indígena originaria campesina.

Tabla 10.
INRA, clasificación de los conflictos según su tipología

Tipología	Clasificación
Conflictos de tipo institucional	a) Linderos
	b) Derecho propietario
	c) Técnica (errores en el relevamiento de información)
Conflictos de tipo estructural	a) Límites político administrativos
	b) Generados por las entidades territoriales autónomas
	c) Cambio de uso de suelo o expansión de la mancha urbana por distintas entidades territoriales autónomas
Conflictos de cumplimiento	a) Interorgánicos
	b) Intraorganizacionales
	c) Incumplimiento de la FS o FES
	d) Avasallamiento
	e) Tráfico de tierras
	f) Judicialización

Fuente: Unidad de Coordinación y Gestión de Conflictos con Organizaciones Sociales, 2024.

6.2.1. Conflictos de tipo institucional

Los conflictos de tipo institucional constituyen el núcleo de la gestión del INRA, pues su atención recae directamente en la institución y pueden resolverse en sede administrativa mediante los procedimientos técnicos y jurídicos previstos por la normativa agraria. En el marco del saneamiento, estos conflictos son los más

recurrentes y, al mismo tiempo, los que exigen una mayor coordinación entre las brigadas de campo, las direcciones departamentales y las instancias nacionales. Su resolución oportuna es fundamental para evitar que el proceso se detenga o se prolongue innecesariamente, ya que de ello depende la conclusión de los trabajos de campo y la emisión de resoluciones determinativas.

Entre los conflictos más representativos de esta categoría se encuentran las sobreposiciones, que ocurren cuando dos o más documentos acreditan derechos sobre la misma superficie. Esta situación suele derivar de deficiencias históricas en los registros de propiedad, de la coexistencia de títulos emitidos por diferentes instituciones o de errores técnicos en los levantamientos topográficos. El INRA aborda estos casos mediante la revisión de antecedentes, la confrontación de datos en gabinete y, cuando es necesario, la conciliación directa entre las partes.

Los conflictos de linderos, por su parte, se presentan con frecuencia en comunidades campesinas e indígenas cuando la delimitación realizada por las brigadas de saneamiento no coincide con los acuerdos previos de colindancia. La metodología del saneamiento prevé audiencias públicas en las que las partes pueden expresar sus observaciones y, en caso de persistir la controversia, se busca una solución conciliada en presencia de testigos y autoridades locales.

Las disputas de derecho propietario se presentan cuando se detecta documentación apócrifa, títulos duplicados o contratos privados de compraventa que no cumplen con los requisitos legales. La normativa establece que el INRA tiene la atribución de verificar la validez de los documentos y, si corresponde, anular aquellos que carezcan de sustento. En situaciones donde las pruebas son insuficientes o las partes no llegan a un acuerdo, el conflicto se remite a la jurisdicción agroambiental para que se dirima en sede judicial.

El papel del INRA en estos conflictos es doble. Por un lado, actúa como órgano técnico, que debe garantizar que la información de campo y de gabinete sea precisa y refleje la realidad jurídica y física de los predios. Por otro, ejerce un rol conciliador, promoviendo acuerdos que eviten la judicialización de los

casos. Esta función es estratégica, ya que un alto porcentaje de conflictos puede resolverse por vía administrativa si se cuenta con información suficiente y si las partes confían en la imparcialidad del proceso.

La eficacia de la gestión de conflictos institucionales depende de la capacidad del INRA para mantener estándares de transparencia, capacitar continuamente a su personal y responder con celeridad, evitando la acumulación de expedientes pendientes que debilitan la credibilidad institucional.

6.2.2. Conflictos de tipo estructural

Los conflictos de tipo estructural trascienden la competencia directa del INRA, ya que están determinados por factores externos de orden político, administrativo o normativo que requieren la intervención de otras entidades del Estado. Estos conflictos suelen ser los más complejos, dado que implican la coordinación entre distintos niveles de gobierno y, en algunos casos, la participación de actores privados o colectivos con intereses divergentes. Su resolución suele ser más prolongada y demandar decisiones de carácter político.

Un ejemplo característico de estos conflictos es el relacionado con los límites político-administrativos entre municipios o departamentos. La indefinición de estos límites provoca que, al momento del saneamiento, existan áreas que el INRA debe registrar como “en conflicto de límites” o “por determinar”, lo que genera incertidumbre entre los beneficiarios, quienes temen que la indefinición afecte la validez futura de sus títulos. A su vez, las autoridades de los gobiernos subnacionales se oponen a esta solución del saneamiento, dado que cada quien defiende la jurisdicción sobre las áreas en disputa.

Estos casos requieren la intervención del Viceministerio de Autonomías, que es la instancia competente para tramitar y aprobar los procedimientos de delimitación. Hasta que no se cuente con una resolución definitiva, el INRA se ve obligado a suspender la titulación en esas áreas, lo que prolonga los tiempos de entrega y mantiene la tensión entre comunidades.

Otro tipo de conflicto estructural es la superposición de derechos sobre el uso de recursos naturales. En varias regiones, las áreas en proceso de saneamiento se han otorgado como concesiones forestales, áreas de explotación minera o reservas naturales, lo que genera disputas sobre la prelación de derechos. Aunque la normativa establece que la propiedad agraria no es contradictoria con otras asignaciones decididas por el Estado, en la práctica esto resulta problemático, ya que en la mayoría de los casos esas superposiciones no son plenamente legales. Sin embargo, la presencia e intereses de otros actores puede ser determinante para el proceso de saneamiento. En el pasado se han documentado casos de empresas petroleras y mineras que fomentaron irregularidades en los trámites jurídicos para evitar encontrarse en áreas de comunidades, TIOC y de las propias tierras fiscales.

6.2.3. Conflictos de cumplimiento

Como su denominación indica, estos conflictos surgen por el incumplimiento de obligaciones legales o de acuerdos establecidos en el marco del proceso de saneamiento y de la administración de tierras. Aunque muchos tienen su origen en decisiones de los propios beneficiarios, su impacto puede afectar la continuidad de los procesos y generar tensiones que requieren la intervención del INRA y, en algunos casos, de otras instancias estatales.

Un conflicto frecuente en esta categoría es el incumplimiento de la función económico-

social, requisito indispensable para consolidar el derecho de propiedad. Cuando el INRA verifica que un predio no está siendo utilizado de acuerdo con su vocación productiva o que no cumple las normas de conservación, inicia el procedimiento de reversión de las superficies afectadas. Este procedimiento suele encontrar resistencia de los propietarios, quienes en algunos casos promueven la ocupación de las tierras para aparentar uso productivo, lo que genera enfrentamientos con terceros y prolonga la resolución del caso.

Otra expresión de los conflictos de cumplimiento es el avasallamiento de tierras fiscales o privadas. Este fenómeno, que ha cobrado creciente notoriedad en la última década, no puede resolverse en sede administrativa, ya que constituye un delito tipificado en la Ley N° 477 (Ley contra el avasallamiento y tráfico de tierras), cuya atención corresponde al Tribunal Agroambiental y a la ABT. En estos casos, la función del INRA se limita a emitir informes técnicos que acrediten la situación jurídica de las tierras y respalden las acciones del Ministerio Público y de la Policía.

También se consideran conflictos de cumplimiento aquellos derivados de desacuerdos internos en comunidades u organizaciones beneficiarias, como disputas por el control de directorios, la distribución interna de parcelas o la modificación de decisiones colectivas adoptadas en etapas previas del saneamiento.

En todos los sectores, más allá de la labor técnica y de la actuación del INRA conforme a la ley, se han impulsado acciones para judicializar los procesos mediante recursos de amparo o demandas ante el Tribunal Agroambiental y el Tribunal Constitucional, lo que prolonga la incertidumbre y genera costos adicionales al Estado.

6.3. Gestión de conflictos agrarios en el contexto actual

La Unidad de Conflictos y la Dirección General de Saneamiento y Titulación son responsables de registrar, clasificar y atender los casos que surgen a lo largo del proceso. El INRA cuenta con una base de datos actualizada que sistematiza los conflictos, clasificados por tipología y localización, lo que facilita la toma de decisiones y la definición de estrategias de atención.

El panorama actual refleja la magnitud de los desafíos en el saneamiento de tierras. Según la base de datos institucional, a abril de 2024 se registraron aproximadamente 1.830 conflictos a nivel nacional: 1.582 de tipo institucional, 139 de tipo estructural y 109 de cumplimiento.

La distribución geográfica evidencia que la naturaleza de la conflictividad varía entre regiones: en La Paz predominan los conflictos de linderos y de derecho propietario, mientras que en Santa Cruz los conflictos se relacionan principalmente con la presión sobre tierras de alto valor económico, la superposición con actividades extractivas y la presencia de avasallamientos en tierras no disponibles. Esta diferenciación territorial indica que las estrategias de gestión deben adaptarse a las particularidades culturales, productivas y jurídicas de cada región.

La gestión institucional de los conflictos es un proceso dinámico que combina atención inmediata, diagnóstico, elaboración de estrategias y búsqueda de soluciones concertadas. La fase de atención se activa cuando el conflicto se visibiliza, ya sea mediante

Tabla 11.
INRA, resumen de la cantidad de conflictos en procesos de saneamiento, por tipo y cantidad de hectáreas actualizado al 30 de abril de 2024

Instancia	Tipo institucional	Tipo estructural	Tipo cumplimiento	Total número de conflictos
	Cantidad	Cantidad	Cantidad	
Nacional	22	3	55	80
La Paz	760	9	12	781
Oruro	64	35	8	107
Potosí	135	41		176
Cochabamba	272	3	7	282
Chuquisaca	139	5	2	146
Tarija	105	0	0	105
Santa Cruz	78	41	10	129
Beni	7	2	7	16
Pando	0	0	8	8
Total	1.582	139	109	1.830

Fuente: Unidad de Coordinación y Gestión de Conflictos con Organizaciones Sociales, 2024.

bloqueos, toma de oficinas o presentación de votos resolutivos. En esta etapa se recopilan antecedentes técnicos y jurídicos, se identifican los actores involucrados y se inicia un proceso de acercamiento con las organizaciones sociales. Posteriormente, se define una estrategia de manejo que incluye propuestas de solución, escenarios de diálogo y la conformación de un equipo técnico e institucional que acompañe el proceso. La resolución se desarrolla en espacios de concertación, donde las partes pueden expresar no solo sus posiciones iniciales, sino también sus intereses de fondo, permitiendo alcanzar acuerdos más sostenibles.

6.3.1. Gestión de conflictos

La gestión de conflictos en el INRA combina atención inmediata, manejo estratégico y búsqueda de soluciones consensuadas. Este enfoque reconoce que los conflictos son dinámicos y requieren acompañamiento continuo desde su identificación hasta su resolución definitiva.

Atención de conflictos

La atención se inicia con la identificación y registro del conflicto. En esta fase se recopilan antecedentes técnicos y legales, se verifican los expedientes y se realiza un diagnóstico preliminar para comprender las causas y los actores involucrados. La institución prioriza aquellos casos que ponen en riesgo el desarrollo de las brigadas de campo, el avance de los procesos de saneamiento o la estabilidad social en áreas críticas. La atención temprana busca evitar la judicialización innecesaria y contener el conflicto antes de que escale.

Manejo de conflictos

El manejo de conflictos implica la elaboración de estrategias de intervención adaptadas a la naturaleza del conflicto y al contexto territorial. El INRA diseña propuestas de solución que

pueden incluir conciliación entre las partes, rectificación técnica de límites, programación de nuevas verificaciones en campo o articulación con otras entidades competentes. Durante esta fase se generan espacios de diálogo con autoridades comunales, dirigentes de organizaciones y representantes institucionales, de manera que las soluciones alcancen legitimidad social y aceptación entre los involucrados.

Resolución de conflictos

La resolución constituye el cierre del proceso, en el que se busca que las partes acuerden una solución definitiva o que se emita una resolución administrativa que ponga fin al conflicto. El INRA prioriza la conciliación, conforme a la Ley N° 1715 y el Decreto Supremo N° 29215, que regulan los procedimientos de conciliación en sede administrativa. En los casos en que no se logra un acuerdo, el expediente se remite a la jurisdicción agroambiental, respetando siempre el derecho de las partes a impugnar. La resolución de conflictos no termina con la firma de un acta o la emisión de una resolución, sino que incluye el seguimiento de los compromisos asumidos para garantizar su cumplimiento y evitar la reaparición de nuevos focos de tensión.

6.4. Marco normativo para la gestión de conflictos

El INRA no es la única entidad con autoridad sobre la tierra rural, pero la normativa le otorga competencias clave para resolver conflictos relacionados con la sobreposición de predios y el derecho propietario mediante la conciliación, siempre que los derechos de posesión se enmarquen en la ley vigente. Esto convierte al INRA en un mediador fundamental en disputas entre particulares. Sin embargo, su capacidad de acción está claramente delimitada por la legislación: no puede intervenir en casos que constituyan delitos penales, como el avasallamiento o

el tráfico de tierras. En estas situaciones, el INRA cumple un rol de intermediario técnico, proporcionando información y antecedentes para que los juzgados agroambientales y penales actúen. Esta distinción es esencial para la seguridad jurídica, pues garantiza que los delitos sean tratados por la vía judicial y no por la administrativa.

El marco normativo evidencia que la gestión de conflictos en el INRA es más que un procedimiento administrativo: es un proceso estratégico que requiere articulación normativa, coordinación interinstitucional y mediación social. Cada conflicto, según su tipología, demanda respuestas legales, técnicas y sociales diferenciadas, con el fin de fortalecer la seguridad jurídica, prevenir la escalada de disputas y garantizar transparencia y equidad en la administración de la tierra en Bolivia. La normativa institucional del INRA, sustentada en leyes, decretos y convenios internacionales, establece un marco regulatorio orientado a prevenir tensiones, asegurar la seguridad jurídica de los beneficiarios y proteger los derechos colectivos de comunidades campesinas e indígenas.

Entre los conflictos más frecuentes se encuentra la sobreposición de predios, que generalmente se resuelven conforme al Decreto Supremo N° 29215, el cual establece procedimientos de rectificación y coordinación entre las oficinas de registro y planificación territorial. De manera complementaria, los conflictos relacionados con el derecho propietario, incluyendo la impugnación de Títulos Ejecutoriales, están regulados por el mismo Decreto y por el Decreto Supremo N° 3467; en estos casos, la competencia recae en el Tribunal Agroambiental, garantizando un abordaje especializado y jurisdiccional.

Los conflictos vinculados con el interés en recursos naturales requieren competencias compartidas con la Autoridad Jurisdiccional

Administrativa Minera y los Gobiernos Autónomos Municipales, lo que refleja la necesidad de coordinación interinstitucional. De igual modo, los conflictos relacionados con los límites político-administrativos son competencia del Viceministerio de Autonomías, en coordinación con los Gobiernos Autónomos Departamentales. Por su parte, los conflictos de organización interna se resuelven bajo el marco del Convenio 169 de la OIT, la Ley N° 3545 y el Decreto Supremo N° 29215, evidenciando la convergencia entre estándares internacionales y legislación nacional.

Los conflictos por avasallamiento, tanto en áreas regulares como en zonas protegidas, así como los casos de tráfico de tierras, están regulados por normas penales y agroambientales, con competencia de juzgados especializados y entidades de control ambiental como el Servicio Nacional de Áreas Protegidas. Otros conflictos se vinculan con la distribución y disponibilidad de tierras fiscales; en este caso, la Ley N° 1715 establece los principios de dotación y provisión a TCO/TIOC, aunque se identifican vacíos normativos que generan disputas entre beneficiarios y limitan la ejecución de políticas de dotación.

Finalmente, los conflictos relacionados con urbanización de áreas rurales y la protección de titulares de propiedad colectiva frente a terceros reflejan la interacción entre normativa municipal, constitucional y agraria, mostrando la complejidad de armonizar derechos individuales, colectivos y competencias jurisdiccionales. Asimismo, errores en levantamientos de información y la falta de normativa específica sobre la distribución de tierras fiscales evidencian desafíos persistentes en la gestión institucional, subrayando la importancia de la actualización normativa y la capacitación técnica dentro del INRA.

6.5. Formación y fortalecimiento institucional

En este contexto, el Gobierno Nacional, a través del Instituto Nacional de Reforma Agraria (INRA), ha reafirmado su compromiso de garantizar la seguridad jurídica en el área rural, considerada un pilar fundamental para la transformación del Estado. Desde la gestión 2021, se reactivó la atención a demandas que habían permanecido paralizadas, especialmente aquellas vinculadas a los territorios indígenas de origen comunitario. Este esfuerzo permitió avanzar significativamente en la restitución de derechos colectivos y desbloquear sectores donde el saneamiento de tierras estaba estancado.

La prevención constituye un elemento central de la política institucional del INRA, orientada a reducir la recurrencia de conflictos y evitar que escalen hacia situaciones de crisis. Para ello, se han establecido agendas de trabajo permanentes con las principales organizaciones sociales, lo que permite anticipar demandas y canalizar reclamos a través del diálogo. Estas reuniones, que convocan a dirigentes nacionales, departamentales y autoridades del INRA, contribuyen a generar confianza, establecer compromisos de corresponsabilidad y desactivar conflictos antes de que se traduzcan en medidas de presión.

El componente preventivo también incluye la difusión de la normativa agraria y de los procedimientos de saneamiento, de manera que los beneficiarios conozcan claramente sus derechos y obligaciones. Para ello, la institución ha desarrollado talleres, campañas

informativas y materiales didácticos que explican las etapas del saneamiento y los mecanismos de resolución de disputas, con el objetivo de fortalecer la participación informada de las comunidades y reducir la resistencia a las decisiones administrativas.

Otro eje central de la gestión de conflictos en el contexto actual es el fortalecimiento de las capacidades técnicas y sociales del personal del INRA. En 2023, se implementó un diplomado para funcionarios públicos sobre la “Prevención y gestión de conflictos”, el 2024 junto a la Fundación UNIR se realizó el curso “Técnicas y herramientas de la conciliación” en modalidad presencial y virtual, dirigida a todo el personal del INRA Nacional y las nueve departamentales. Posteriormente la UCGCOS realizó el taller “Análisis, gestión y resolución de conflictos en el proceso de saneamiento y distribución de tierras” dirigida a todo el personal de saneamiento del INRA Nacional y Departamentales. Estas iniciativas proporcionan a los equipos directivos y técnicos herramientas de mediación y negociación.

Adicionalmente, se diseñó la Estrategia de Gestión Integral de Conflictos, que establece lineamientos uniformes para todas las direcciones departamentales, garantizando que la atención de los casos se realice de manera homogénea, transparente y eficiente. Gracias a estas medidas, la gestión de conflictos contribuyó significativamente a la culminación del proceso de saneamiento de tierras, reduciendo la superficie paralizada de siete millones de hectáreas en 2021 a cinco millones en 2024.

Documentación de referencia – Capítulo 6

INRA. (Junio de 2023). *Estrategia de Gestión Integral de Conflictos en el Proceso de Saneamiento y Titulación de Tierras Rurales*.

INRA. (s.f.). *Manual de conciliación y gestión de conflictos del INRA*. Instituto Nacional de Reforma Agraria.

Soliz Tito, L., & Fernández Cáceres, L. (2023). Conflictividad por la tierra y el territorio, y ampliación de la frontera agrícola en Bolivia. En O. Bazoberry, R. Bautista, & L. España, *Acceso a la tierra y territorio. Una oportunidad para reducir desigualdades en Bolivia* (págs. 75-84). IPDRS / Oxfam / Pan para el Mundo.

Normativa nacional

Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia. (7 de febrero de 2009). <http://www.gacetaoficialdebolivia.gob.bo>

Decreto Supremo N° 29215. (2 de agosto de 2007). *Reglamento de la Ley N° 1715 del Servicio Nacional de Reforma Agraria, modificada por la Ley N° 3545 de Reconducción Comunitaria de la Reforma Agraria*. <http://www.gacetaoficialdebolivia.gob.bo>

Decreto Supremo N° 3467. (24 de enero de 2018). *Modifica los Artículos 76, 104, 108, 266, 267, 327, 344, 361, 364 y 408 del Decreto Supremo N° 29215 que reglamenta la Ley N° 1715 y la Ley N° 3545*. <http://www.gacetaoficialdebolivia.gob.bo>

Ley N° 1715. (18 de octubre de 1996). *Ley de Servicio Nacional de Reforma Agraria*. <http://www.gacetaoficialdebolivia.gob.bo>

Ley N° 3545. (28 de noviembre de 2006). *Ley de Reconducción Comunitaria de la Reforma Agraria*. <http://www.gacetaoficialdebolivia.gob.bo>

Ley N° 777. (21 de enero de 2016). *Ley del Sistema de Planificación Integral del Estado (SPIE)*. <http://www.gacetaoficialdebolivia.gob.bo>

Capítulo 7

PARTICIPACIÓN Y CONTROL SOCIAL

La Constitución Política del Estado, promulgada en febrero de 2009, estableció de manera formal principios clave como la transparencia, el acceso a la información y la participación y control social, que constituyen la base para la existencia de mecanismos como la rendición pública de cuentas.

Antes de 2009 –e incluso antes de 2006– la ley no contemplaba la participación y el control social como mecanismos obligatorios en el proceso de saneamiento y titulación de tierras. Suele confundirse, de manera equivocada, a las comisiones agrarias, nacionales y departamentales, que funcionaron hasta 2006, con instancias de control social. En realidad, se trataba de instancias administrativas dentro de la estructura del INRA, que operaron en algunas regiones del país y terminaron siendo apropiadas por determinados sectores. Lejos de coadyuvar, en muchos casos se convirtieron en un obstáculo para la aplicación de la ley.

En términos de participación y control social, los antecedentes en la legislación del Estado Plurinacional de Bolivia corresponden a la aplicación de la Ley N° 341 de 2013, sobre Participación y Control Social, y de la Ley N° 974 de 2017, sobre Unidades de Transparencia y Lucha Contra la Corrupción.

En el caso específico del INRA, la Ley N° 3545 de Reconducción Comunitaria de la Reforma Agraria, promulgada en 2006, introdujo de manera explícita criterios de participación y control social en los procesos de saneamiento y titulación de tierras. Esta norma fortaleció

la presencia de comunidades indígenas, originarias y campesinas, así como de propietarios y otros actores del territorio, en todas las etapas clave del procedimiento, desde las pericias de campo hasta la publicación y verificación de resultados. Asimismo, estableció la obligación del INRA de convocar y garantizar la participación de estos actores, reconociendo su derecho a presentar observaciones, aportar pruebas y denunciar irregularidades.

En el caso de la titulación de tierras, existe una correlación positiva entre el avance del saneamiento de tierras y los aspectos introducidos por la Ley N° 3545 de 2006, respecto a la incorporación y garantía de la participación social en los procesos de saneamiento y titulación a nivel territorial. Así como también la incorporación del criterio estricto de la titularidad de las mujeres y su participación en los procesos de relevamiento de información, y su incorporación formal en las consultas y resultados del proceso.

No es exagerado afirmar que, en muchos casos, los resultados del proceso de saneamiento y titulación de tierras, así como la configuración de la propiedad en cada territorio, han dependido en gran medida de la capacidad de organización y movilización de todos los actores interesados. Por ello, es necesario destacar que el saneamiento constituye un acto público, acompañado de las mujeres y los hombres que habitan el territorio, lo que implica que las instituciones públicas deben garantizar información oportuna y canales efectivos para su participación.

7.1. Rendición pública de cuentas

La Política Nacional de Transparencia y Lucha contra la Corrupción, publicada el 22 de julio de 2009, impulsó la instauración de audiencias públicas como parte del fortalecimiento de la participación ciudadana y de la rendición de cuentas.

Entre 2007 y 2009 se llevaron a cabo las primeras experiencias formales en el país: cinco pilotos en 2007, 34 entidades del Órgano Ejecutivo en 2008 y 20 en 2009 que hicieron públicos sus resultados. En este último grupo se incorporó el INRA, aunque en la práctica su participación no se implementó de manera sistemática.

La Constitución Política del Estado de 2009 establece expresamente los criterios actuales sobre participación y control social de la ciudadanía, consagrando principios como la transparencia, la participación ciudadana y el control social, que constituyen la base jurídica para la rendición pública de cuentas.

Sin embargo, fue en 2013, con la Ley N° 341, conocida como Ley de Participación y Control Social, que se establecieron obligaciones concretas para los tres Órganos del Estado (Ejecutivo, Legislativo y Judicial), así como para las empresas públicas y privadas que administran recursos fiscales, de realizar rendiciones públicas de cuentas. La norma establece que estas deben realizarse al menos dos veces al año, de manera semestral.

Por ley, dichas rendiciones deben efectuarse en acto público, con convocatoria amplia, y difundirse tanto por escrito como mediante publicación previa en medios digitales, con al menos 15 días de anticipación. La exposición debe ser completa, clara y comprensible para la audiencia.

Los registros de la Unidad de Transparencia del INRA, así como los archivos públicos disponibles

en el portal web de la institución, muestran que desde 2021 se cumple de manera precisa con este mandato, realizando dos rendiciones públicas al año: una al inicio de la gestión y otra al cierre.

Una característica particular de los últimos años ha sido la creciente relevancia de los medios digitales para la transmisión en vivo de los actos y la difusión de la información de las audiencias públicas. Según los reportes de la Unidad de Transparencia del INRA, en 2021 participaron 26 personas de manera presencial, mientras que un promedio de 129 personas siguió la audiencia en línea. Para 2024, la asistencia presencial aumentó a 60 personas provenientes de diversas organizaciones sociales del país, y la audiencia virtual en vivo alcanzó 658 personas, con la ventaja adicional de que la sesión quedó grabada y disponible de manera permanente.

7.2. Participación y control social en territorio

La Ley N° 1715, conocida como Ley del Servicio Nacional de Reforma Agraria, estableció desde 1996 la participación de beneficiarios y comunidades en las etapas de levantamiento de información en campo y publicación de resultados. Sin embargo, no hacía referencia explícita al control social como figura jurídica, limitando la participación a aspectos técnicos y procedimentales.

La Ley N° 3545 de Reconducción Comunitaria de la Reforma Agraria, promulgada en 2006, amplió las formas de participación, incorporando un enfoque comunitario y fortaleciendo la consulta a pueblos indígenas, comunidades campesinas y propietarios. Esta norma introdujo de manera incipiente la veeduría social y obligó a convocar a todos los actores del territorio en etapas clave, como las pericias de campo y la publicación de resultados.

En los procesos de saneamiento, la comunidad de propietarios participa en todas las etapas

definidas por el INRA: en planificación, con convocatoria y socialización del inicio del proceso, pudiendo los propietarios designar representantes para el acompañamiento; en pericias de campo, revisando documentos, acompañando mediciones, verificando mojones y deslindes, y constatando el uso de la tierra; en la elaboración de informes preliminares, socializando resultados y presentando observaciones y pruebas; en la publicación de resultados preliminares, revisando listados y mapas, e interponiendo recursos en caso de errores; y finalmente, en la resolución y titulación, recibiendo información de todos los actores y pudiendo recurrir a la vía administrativa o judicial si consideran vulneración de derechos.

La participación y el control social en territorio han resultado fundamentales para la aplicación de las normativas de saneamiento y para los resultados obtenidos por los distintos actores del territorio. Dependiendo de la fuerza de las organizaciones y de la presencia efectiva de los actores, los resultados pudieron variar sustancialmente.

Los estudios sobre la incorporación de las mujeres en la titularidad de la tierra demuestran que la progresividad en la ejecución y adopción de este derecho estuvo estrechamente vinculada al nivel de conocimiento de la normativa por parte de las propias beneficiarias, así como a los procesos de organización de las mujeres y su participación en estructuras organizativas mixtas, donde pudieron impulsar y defender la aplicación efectiva de este principio.

Por otra parte, se han documentado suficientemente ejemplos de control social efectivo por parte de comunidades y vecinos en los territorios, que permitieron detener procesos en los que los propietarios presentaron documentación fraudulenta de compraventa para sustentar derechos en territorios indígenas, o lo que se llamó las “vacas turistas”,

que transitaban de propiedad en propiedad para engrosar la función económica de las propiedades. Estos casos fueron denunciados por los actores involucrados y vecinos, evitando la consolidación de procesos viciados.

7.3. Partes interesadas y relación del INRA con instituciones públicas, organizaciones y gremios

En los últimos años, complementariamente a los mecanismos formales, el INRA ha establecido espacios de diálogo y consulta con múltiples actores, comúnmente denominados partes interesadas. Estas se clasifican en directas o indirectas: las primeras mantienen una relación directa con la tierra, mientras que las segundas cumplen funciones administrativas, de investigación o activismo, vinculadas temática y políticamente al sector.

Dentro de este marco, se consideran partes coadyuvantes a las instancias de instituciones públicas que requieren interacción con el INRA para el cumplimiento de objetivos mutuos. Entre ellas destacan: la Autoridad Nacional de Fiscalización y Control de Bosques y Tierras (ABT); la Dirección de Derechos Reales; el Consejo de la Magistratura; el Servicio Nacional de Áreas Protegidas (SERNAP); el Tribunal Agroambiental (TAA); y el Ministerio de Medio Ambiente y Aguas, a través de la Dirección General de Biodiversidad y Áreas Protegidas del Viceministerio de Medio Ambiente, así como el Viceministerio de Tierras (VT).

En el caso de las organizaciones sociales, los principales espacios formales y sistemáticos de interacción con el INRA, entre 2021 y 2024, se dieron con la Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia (CSUTCB), presente en nueve departamentos; la Confederación Sindical de Comunidades Interculturales Originarias de Bolivia (CSCIOB), con presencia en siete departamentos, en

tierras bajas y valles; la Confederación de los Pueblos Indígenas de Bolivia (CIDOB), con presencia en siete departamentos de tierras bajas; y el Consejo Nacional de Ayllus y Markas del Qullasuyu (CONAMAQ), presente en cinco departamentos de tierras altas y valles.

Entre los gremios más activos en política agraria, tributaria y otros ámbitos, se desarrollaron procesos de consulta especialmente vinculados a proyectos de financiamiento externo. Estas interacciones se concentraron principalmente en los departamentos de Santa Cruz y Beni, con influencia en el Chaco chuquisaqueño y tarijeño, así como en el departamento de Pando, representados principalmente por la Cámara Agropecuaria del Oriente (CAO), la Confederación de Ganaderos de Bolivia (CONGABOL) y sus afiliadas: la Federación de Ganaderos de Santa Cruz (FEGASACRUZ) y la Federación de Ganaderos del Beni (FEGABENI).

Otras partes interesadas incluyen organizaciones con capacidad de generar estudios y opinión pública. En este ámbito, el INRA propició y participó en espacios con Organizaciones No Gubernamentales (ONG) e instituciones académicas que investigan temas agrarios, publican informes y reportes, y, en general, brindan asesoría a pueblos y organizaciones campesinas e indígenas.

7.4. Mecanismo de quejas y reclamos

Actualmente, el INRA cuenta con canales de comunicación con la población con la que interactúa, a través de los cuales recibe quejas y reclamos de manera directa. Sin embargo,

muchas veces estos espacios están limitados a directivas de organizaciones o a personas con habilidades de gestión, lo que los hace insuficientes en términos de accesibilidad para la población en general, así como en cuanto a la temporalidad para atender los reclamos y prever conflictos.

En la Estrategia de Gestión Integral de Conflictos (INRA 2023) y en las entrevistas realizadas para la elaboración del Estudio de Evaluación de la Estrategia de Impactos Ambientales y Sociales se documentaron experiencias que muestran la recurrencia de quejas, debido a que los reclamos no siempre son atendidos oportunamente ni se realiza un seguimiento a los compromisos asumidos por las distintas instancias del INRA con los sectores organizados y casos particulares, lo que genera escalamiento y deriva en conflictos.

Con el fin de contar con un mecanismo accesible y ágil, el INRA implementó adecuaciones a su sistema de recepción de quejas y reclamos, aplicables a las acciones de saneamiento, catastro y distribución de tierras, así como a la prevención de conductas de su personal y contratistas relacionadas con violencia de género, incomprensión cultural, corrupción y otros actos que afectan la dignidad de las personas y organizaciones.

Las adecuaciones incluyen una sección en la que se pueden presentar quejas y reclamos de manera electrónica, y de forma alternativa mediante buzones en todas las oficinas, utilizando formularios que recogen los datos básicos del contexto, la información explicativa y contactos para el seguimiento posterior.

Documentación de referencia – Capítulo 7

- INRA. (2021). Acta de la Audiencia de rendición pública de cuentas del Instituto Nacional de Reforma Agraria. *Inicial Gestión 2021*.
- INRA. (2021). Acta de la Audiencia de rendición pública de cuentas del Instituto Nacional de Reforma Agraria. *Final Gestión 2021*.
- INRA. (2021). Formulario del Acto público de la audiencia de rendición de pública de cuentas final 2021. <https://rpc2.transparencia.gob.bo/#/rendicion-publica>
- INRA. (2021). Formulario del Acto público de la audiencia de rendición de pública de cuentas inicial 2021. <https://rpc2.transparencia.gob.bo/#/rendicion-publica>
- INRA. (2022). Acta de la Audiencia de rendición pública de cuentas del Instituto Nacional de Reforma Agraria. *Inicial Gestión 2022*.
- INRA. (2022). Acta de la Audiencia de rendición pública de cuentas del Instituto Nacional de Reforma Agraria. *Final Gestión 2022*.
- INRA. (2022). Formulario del Acto público de la audiencia de rendición de pública de cuentas final 2022. <https://rpc2.transparencia.gob.bo/#/rendicion-publica>
- INRA. (2022). Formulario del Acto público de la audiencia de rendición de pública de cuentas inicial 2022. <https://rpc2.transparencia.gob.bo/#/rendicion-publica>
- INRA. (2023). Acta de la Audiencia de rendición pública de cuentas del Instituto Nacional de Reforma Agraria. *Inicial Gestión 2023*.
- INRA. (2023). Acta de la Audiencia de rendición pública de cuentas del Instituto Nacional de Reforma Agraria. *Final Gestión 2023*.
- INRA. (2023). Formulario del Acto público de la audiencia de rendición de pública de cuentas final 2023. <https://rpc2.transparencia.gob.bo/#/rendicion-publica>
- INRA. (2023). Formulario del Acto público de la audiencia de rendición de pública de cuentas inicial 2023. <https://rpc2.transparencia.gob.bo/#/rendicion-publica>
- INRA. (2024). Acta de la Audiencia de rendición pública de cuentas del Instituto Nacional de Reforma Agraria. *Final Gestión 2024*.
- INRA. (2024). Acta de la Audiencia de rendición pública de cuentas del Instituto Nacional de Reforma Agraria. *Inicial Gestión 2024*.
- INRA. (2024). Formulario del Acto público de la audiencia de rendición de pública de cuentas final 2024. <https://rpc2.transparencia.gob.bo/#/rendicion-publica>

INRA. (2024). Formulario del Acto público de la audiencia de rendición de pública de cuentas inicial 2024. <https://rpc2.transparencia.gob.bo/#/rendicion-publica>

INRA. (2025). Acta de la Audiencia de rendición pública de cuentas del Instituto Nacional de Reforma Agraria. *Inicial Gestión 2025*.

INRA. (2025). Formulario del Acto público de la audiencia de rendición de pública de cuentas inicial 2025. <https://rpc2.transparencia.gob.bo/#/rendicion-publica>

INRA. (Agosto de 2023). Plan de consulta partes Interesadas en la etapa de diseño del Programa Boliviano de Administración de Tierras para el Desarrollo Rural Sustentable. *Documento elaborado para el proceso de consulta en la etapa preparatoria del Programa Boliviano de Administración de Tierras para el Desarrollo Rural Sustentable con insumos del INRA*.

INRA. (Junio de 2023). *Estrategia de Gestión Integral de Conflictos en el Proceso de Saneamiento y Titulación de Tierras Rurales*.

INRA. (Octubre de 2024). *Estudio de Evaluación de Impactos Ambientales y Sociales (EEIAS) del Programa Boliviano de Administración de Tierras para el Desarrollo Rural Sustentable*.

Capítulo 8

ASPECTOS CRÍTICOS DEL MODELO DE SANEAMIENTO

El repaso de los 30 años de institucionalidad del INRA y de la vigencia del saneamiento y titulación de tierras muestra un conjunto de aprendizajes que pueden ser útiles para procesos semejantes que se dan y seguirán dando en otras partes del mundo.

En América Latina, la propiedad de la tierra sigue siendo un tema pendiente; no fue ni dejará de ser un recurso estratégico de alto valor y de disputa permanente, con sus propias dinámicas, nuevos actores, conflictos y coyunturas políticas. Por ello, la situación actual de Bolivia ofrece una oportunidad especial en el análisis comparado y en el debate metodológico, político y teórico, para lo cual se señalan algunos aspectos críticos identificados en el camino: algunos corregidos oportunamente y otros aún pendientes.

Hay que remarcar que el trasfondo de los logros de la Reforma Agraria, en el caso de Bolivia, ha sido producto de la permanente demanda desde los territorios, es decir, del carácter indígena, campesino y popular que ha condicionado los avances paulatinos, con procesos políticos que permitieron desbloquear los obstáculos y enfrentar las fuerzas que tensionan por los retrocesos históricos de la población boliviana. Si bien en una primera etapa el proceso contó con la influencia notable de modelos tecnocráticos impulsados por organismos multilaterales –que consideraban que la redistribución de tierras debía asociarse a objetivos productivistas de modernización rural y otorgaban atención marginal a los derechos indígenas–, una segunda etapa se consolidó con la recuperación de los objetivos centrales de

reconocimiento de derechos, redistribución de tierras y control del latifundio y la acumulación en manos privadas y empresariales. Este propósito fue reforzado en la CPE de 2009, a través de un referéndum nacional.

No es desconocido que el INRA ha enfrentado, en distintos periodos, problemas estructurales de debilidad institucional, inestabilidad en su conducción, desconfianza de diversos sectores sociales y una deslegitimación persistente por parte de algunos actores. A ello se suma la modificación frecuente de su estructura de financiamiento, que ha incidido en la sostenibilidad de su accionar.

Paralelamente, la institución ha debido asumir un trabajo operativo de alcance nacional, enfrentando limitaciones técnicas, conflictos territoriales, resistencias sociales al modelo de saneamiento, procesos de judicialización y presiones externas de diversa índole. La complejidad de los procedimientos y la amplitud de intereses en juego han configurado un escenario propicio para la vulnerabilidad institucional y la eventual corrupción de procedimientos, lo que ha exigido la implementación constante de mecanismos de control y transparencia en todos los niveles.

Si bien el proceso ha requerido plazos extendidos –acumulando ya tres décadas de ejecución–, su alcance representa un logro nacional y un récord a nivel internacional. Sin embargo, la experiencia demuestra que ciertos aspectos pudieron haberse resuelto de manera más eficiente, facilitando los procedimientos y acelerando los resultados. Los elementos críticos que se presentan a continuación

sintetizan esas lecciones, señalando tanto los desafíos que se lograron superar como aquellos que permanecen abiertos, con el propósito de aportar al debate metodológico y político en torno a futuros procesos de saneamiento y titulación de tierras.

8.1. Articulación intrainstitucional e interinstitucional estatal

Un aspecto esencial en el diseño y la implementación de la normativa de saneamiento y titulación de tierras en Bolivia – incluyendo el catastro, la distribución de tierras fiscales disponibles y la protección de tierras fiscales no disponibles– es su articulación e interdependencia con la coordinación y cooperación entre las áreas internas del INRA, así como con otras entidades y niveles del Estado Plurinacional de Bolivia.

A nivel interno, en el propio INRA, los términos de especialización y desconcentración resultan apropiados para describir los distintos episodios de reestructuración que han puesto en evidencia las complejidades de la organización de sus tareas. Saneamiento y titulación, catastro y distribución funcionan como áreas prácticamente independientes, que a su vez se articulan de manera diferenciada con las unidades departamentales –cada una con características propias– y estas con subunidades regionales. A ello se suman otras áreas esenciales, como la jurídica, administrativa y tecnológica, que, aunque menos visibles para los actores en los procesos y procedimientos, resultan fundamentales para el funcionamiento del sistema en su conjunto. El mayor desafío del sistema de planificación ha sido articular la complejidad de una institución de alcance nacional.

Hacia la coordinación y colaboración interinstitucional estatal, se han producido cambios sustanciales desde 1996 hasta la

actualidad; sin embargo, la lógica general de la distribución de tareas no ha variado en lo esencial. Antes de la CPE de 2009, el entorno institucional del INRA estaba definido por su adscripción al Ministerio de Desarrollo Sostenible y Planificación, junto con una articulación operativa con el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural; el Viceministerio de Asuntos Indígenas y Pueblos Originarios para el reconocimiento y titulación de TCOs; el Instituto Geográfico Militar (IGM) en la generación de cartografía oficial; el Registro de Derechos Reales para la inscripción de títulos; el Tribunal Agrario Nacional en la resolución de conflictos; y, en determinados periodos, la Superintendencia Agraria para la supervisión de procedimientos. Asimismo, las prefecturas departamentales participaban en tareas de coordinación territorial y apoyo logístico a los procesos de saneamiento.

Con la promulgación de la CPE de 2009 y la reconfiguración del Estado en un régimen autonómico y plurinacional, el INRA pasó a estar adscrito al Ministerio de Desarrollo Rural y Tierras (MDRyT), coordinando principalmente con el Viceministerio de Tierras y el Viceministerio de Desarrollo Rural Agropecuario en materia de políticas sectoriales. La relación interinstitucional se amplió para incluir a la Autoridad de Bosques y Tierra (ABT) en el control del uso del suelo y desmontes; al Tribunal Agroambiental en la resolución de conflictos y recursos; y al Registro de Derechos Reales en la inscripción de títulos ejecutoriales. Asimismo, se incorporó la interacción con los gobiernos autónomos departamentales y municipales, en el marco de la Ley de Autonomías y Descentralización, para la gestión catastral, la planificación territorial y la articulación de acciones con las comunidades. Un aspecto innovador fue la coordinación con los gobiernos autónomos indígena originario campesinos (GAIOC) en el reconocimiento y administración de TIOC, así como con el Ministerio de Medio Ambiente

y Agua para compatibilizar el saneamiento con áreas protegidas y planes de gestión de cuencas.

A ello se suma la complejidad del procedimiento para la emisión de títulos. Una vez concluido el proceso administrativo y emitido los certificados finales de saneamiento, continúan un conjunto de pasos hasta llegar al registro en Derechos Reales.

Lo que es esencial en términos de pesos y contrapesos, controles internos, representación legal y jerárquica, resulta problemático en una tarea masiva como fue el proceso de saneamiento y titulación de tierras, pues puede volverse lento e incluso contradictorio respecto de aquellos procedimientos que podrían resolverse de manera más ágil. En otras palabras, cuando la norma y los controles se diseñan pensando principalmente en los casos problemáticos, terminan por convertirse en un obstáculo para el gran universo de casos que no presentan dificultades.

Hasta ahora, la trayectoria del INRA como institución clave en la administración de tierras en Bolivia se ha concentrado en cumplir su tarea central: el saneamiento y titulación de tierras, respondiendo a múltiples presiones provenientes de sectores económicos, sociales y políticos. Esta etapa no puede comprenderse sin reconocer su lugar en una historia prolongada de reformas agrarias inconclusas, fracturas estructurales y cambios normativos, que han derivado en un desarrollo progresivo cuyo principal desafío ha sido la construcción de sinergias internas y entre diferentes actores del Estado.

En los últimos periodos de gestión, el INRA ha impulsado un renovado marco de acuerdos y convenios interinstitucionales que fortalecieron y diversificaron su accionar. Estos instrumentos no solo ampliaron su capacidad operativa, sino que también proyectaron a la institución hacia

una nueva etapa, caracterizada por la asunción de funciones más complejas y estratégicas en la administración de la temática agraria, en estrecha articulación con otros sectores y niveles del Estado.

8.2. Judicialización del proceso de titulación: nulidades y manipulación de procesos

Aunque el proceso de titulación de tierras garantiza seguridad a la mayoría de los sectores y prácticamente a todo el territorio nacional, se ha incrementado en los últimos años la práctica de recurrir a procesos judiciales para revisar decisiones del INRA y títulos ya firmados y registrados, con el fin de reiniciar procesos administrativos que habían concluido incluso años atrás.

Permitir la reapertura ilimitada de procesos concluidos por vía judicial desnaturaliza la finalidad del saneamiento y titulación de tierras –dotar de estabilidad y certeza a la tenencia– y contradice el mandato constitucional de garantizar la seguridad jurídica sobre la propiedad agraria.

El principio de seguridad jurídica exige que los procesos administrativos de saneamiento y titulación tengan un cierre definitivo. Una vez que el INRA emite un título ejecutorial conforme a la ley y este ha sido registrado, el procedimiento debe considerarse concluido, sin posibilidad de reapertura indefinida por la vía judicial, salvo en casos excepcionales expresamente previstos por la norma. La revisión permanente de actos ya firmes no solo erosiona la estabilidad de la tenencia de la tierra, sino que convierte el saneamiento en un procedimiento perpetuo, privando a los titulares de la certeza que el Estado está obligado a garantizar.

El Tribunal Agroambiental tiene un papel central, aunque controvertido, en la reconfiguración del

mapa agrario boliviano. Su facultad para declarar la nulidad de títulos agrarios, devolver procesos a etapas previas o incluso “a fojas cero”, si bien es legítima, genera una carga significativa para el INRA, tanto en la defensa jurídica como en el cumplimiento de las determinaciones del tribunal. De manera similar, la intervención del Tribunal Constitucional Plurinacional, aunque no posee competencia directa, impacta en el trabajo del INRA mediante demandas de control constitucional.

Un ejemplo de judicialización es un caso muy difundido y estudiado, sobre dos propiedades en Santa Cruz, valuadas en más de 80 millones de dólares, que recurrió a todas las instancias judiciales, políticas y administrativas, evidenciando una controversia agraria de 28 años, atravesando distintos gobiernos, reformas legales y cambios en la institucionalidad agraria. En términos políticos, su prolongada duración refleja la persistencia de conflictos estructurales en torno a la distribución y regularización de la tierra, así como la capacidad de ciertos actores para mantener abiertos procesos administrativos y judiciales más allá de plazos razonables. Este tipo de casos, que sobreviven a varias gestiones gubernamentales, muestra cómo la tierra continúa siendo un recurso de alta disputa política y cómo las tensiones entre intereses privados, políticas públicas y principios constitucionales (como el límite de superficie y la función social) se prolongan en el tiempo sin una resolución definitiva.

Este tipo de situaciones revela la vulnerabilidad del proceso de saneamiento y titulación de tierras, concebido en 1996, ante actores que generan retrasos permanentes con el objetivo de ampliar la inversión en los predios, deforestar para aparentar cumplimiento de la FES, detectar fracturas en el sistema judicial y, finalmente, influir en el sistema político para apropiarse de títulos agrarios.

Esta situación pone en evidencia la necesidad urgente de blindar los procesos concluidos,

evitando que sean revisados retroactivamente mediante argucias legales o favores políticos, que siempre favorecerán a quienes pueden costear procesos prolongados, en desmedro del INRA, de las propias instancias judiciales, de la seguridad jurídica de los demás habitantes del territorio y de la integridad del Estado.

La lección que se desprende de esta situación es establecer plazos y tiempos perentorios, determinaciones finales, cobro de costas, multas y sanciones frente a procesos infundados o sustentados con documentación fraudulenta, para desincentivar esta práctica y permitir avanzar en las funciones de administración de tierras con seguridad jurídica y gestión sostenible.

8.3. Derecho originario y antecedentes agrarios

El vínculo con la tierra tiene memoria histórica y, muchas veces, supera con creces los procesos jurídicos y administrativos, lo que, al no ser comprendido en los sistemas de actualización de la propiedad, genera controversias y dificultades en su implementación. En Bolivia, un número importante de comunidades ha bloqueado el proceso de saneamiento y algunas quedaron disconformes con los nuevos títulos otorgados, dado que en todos los casos se consignaba el término “dotación” o “adjudicación”, lo que, en su criterio, contradecía los derechos previamente adquiridos por sus comunidades y sus antepasados.

La Ley N° 1715 y la normativa posterior, incluida la Ley N° 3545, en sus aspectos administrativos y de lenguaje, al buscar una denominación común para el proceso de saneamiento y titulación de tierras, condujeron en determinadas regiones del país –especialmente en el altiplano– al rechazo y a la obstaculización del proceso en amplios territorios. No ocurrió lo mismo en los valles, dada la particular historia de titulación individual de las parcelas, ni en el oriente, el

Chaco y la Amazonia, debido a los escasos antecedentes jurídicos registrados con los que contaban las posesiones de pueblos indígenas y campesinos.

Es evidente que la Ley N° 1715 introdujo los criterios de dotación y adjudicación, en el razonamiento jurídico de que el Estado, como titular de las tierras, en un proceso de saneamiento de la propiedad, reafirmaba esta concesión a título individual o colectivo. Este enfoque fue pensado especialmente para regiones del Oriente, Chaco y Amazonía, más que para tierras altas. En estas últimas, los derechos propietarios fueron históricamente muy disputados por las comunidades y las familias; tanto en la colonia como en la república, estos derechos incluso se adquirieron mediante compra a las estructuras coloniales, reforzados por nuevos pagos y tributos al Estado republicano. Por ello, su exigencia resulta particularmente distinta respecto a las tierras de hacienda que fueron tituladas a favor de comunidades y campesinos tras la reforma agraria de 1953.

Muchas organizaciones, organizadas y representadas a través de ayllus y marcas, percibieron la Ley INRA como una nueva estrategia del Estado, un ente ajeno al autogobierno y a las luchas territoriales ancestrales, con el objetivo de intervenir en sus tierras y cuestionar los derechos adquiridos históricamente. Se consideraba que el Estado buscaba cobrar impuestos, recordando que los pueblos indígenas sostuvieron la burocracia republicana y parte del Estado nacional mediante tasas, impuestos y servicios de servidumbre a familias y obras públicas. También se temía que algunas tierras fueran restituidas a las familias hacendadas expulsadas durante la reforma de 1953, lo que efectivamente intentaron algunos herederos en regiones del valle y del altiplano. Asimismo, existía la preocupación por el desconocimiento de derechos adquiridos posteriormente, como la compra de parcelas

a los ex hacendados; estas parcelas, vendidas a las comunidades después de la reforma de 1953, podrían verse afectadas por el proceso de titulación, que amenazaba con desconocer los acuerdos previos con las comunidades y la población campesina originaria.

Este fenómeno no fue comprendido cabalmente por el ámbito político ni por los operadores de la reforma agraria, incluido el propio INRA, lo que provocó retrasos en la titulación en el altiplano, como se evidencia en las superficies pendientes de conclusión del proceso. En gran parte de estos casos, las propias organizaciones comunales, ayllus y otras entidades locales bloquearon el acceso del INRA a sus territorios.

Frente a esta situación, recién en mayo de 2022, el Estado adoptó medidas correctivas mediante el Decreto Supremo N° 4719, que introdujo el término 'consolidación' en los títulos de tierras con antecedentes jurídicos y administrativos, cumpliendo la voluntad de las comunidades, ayllus y familias posesionarias. El texto establece: "En el caso de Naciones y Pueblos Indígena Originario Campesinos, de acuerdo con sus distintas formas de organización, previa solicitud de la comunidad se incorporará en el contenido del Título Ejecutorial el término de Consolidación, siempre y cuando se cuente con antecedente agrario, sustanciado ante el ex Consejo Nacional de Reforma Agraria, o se acredite documentalmente la condición de ancestralidad de la comunidad (Art. 2)".

La incorporación del concepto de consolidación, más que un simple término en un título, ha significado una herramienta legal que reconoce, protege y simboliza la continuidad histórica de la comunidad sobre su tierra. Actúa como un mecanismo de reconocimiento jurídico de la propiedad existente, validando títulos anteriores o posesiones de hecho. A partir de la implementación de esta medida, el proceso de saneamiento en el altiplano experimentó una apertura significativa. Incluso en los casos ya

titulados, el decreto estableció que el cambio de nominación en los títulos emitidos es posible sin costo alguno.

Hasta la fecha de este documento, más de 17.000 títulos individuales y 27 colectivos han optado por solicitar el cambio del término dotación por consolidación en sus títulos de propiedad agraria. Este proceso es tramitado y representado en el INRA por organizaciones comunitarias, ayllus y marcas, de manera consensuada y orgánica.

Un análisis crítico de esta situación revela que el problema no fue únicamente jurídico, sino también cultural e institucional. En sus primeras etapas, el INRA actuó bajo una lógica tecnocrática, sin considerar la diversidad de los regímenes de tenencia y uso comunal propios de las naciones originarias. Además, los conflictos intra e intercomunitarios, como los registrados en territorios donde conviven sindicatos campesinos y organizaciones originarias, reflejan la fluidez de las identidades políticas en el campo boliviano. Los distintos casos expuestos ponen de manifiesto la necesidad de un enfoque flexible y dialógico en la implementación del saneamiento. Estas disputas, muchas veces vinculadas al acceso a la titularidad, han tensionado las lógicas del INRA y el principio de autodeterminación de los pueblos indígenas originarios.

8.4. Titulación individual, colectiva, o mixta

La condición de titulación de tierras con antecedentes agrarios perfeccionados ha sido variable según las distintas regiones del país. Esto explica que la nueva estructura de propiedad agraria se haya establecido también con modificaciones significativas en los casos de pequeñas propiedades, propiedades comunitarias y TIOC. En algunos casos, las pequeñas propiedades y comunidades tituladas dieron paso a la nueva figura de TIOC;

en otros, se consolidaron como comunidades. También se presentaron situaciones en las que las comunidades optaron por la titulación individual de parcelas y la titulación colectiva de los espacios comunes.

La tradición y el ejercicio de la Reforma Agraria de 1953, que en términos de redistribución eliminó el latifundio formal, especialmente en los valles, otorgando grandes extensiones de tierra a los campesinos bajo la figura de titulación individual, contrastó con las comunidades “libres de la hacienda”, que mantuvieron la organización y formas colectivas. Ambas tradiciones derivaron en comunidades como formas de organización y representación política. En los valles y altiplano, esta tradición influyó en las formas de adoptar el proceso de saneamiento y titulación iniciado en 1996, incluso revirtiendo la condición sindical de la reforma anterior para restituir y adecuar formas originarias adaptadas al presente.

En general, las propiedades ya tituladas individualmente en la Reforma Agraria, con excepción de las tierras comunitarias del altiplano y los valles, han continuado un proceso de fragmentación que ha llevado a una excesiva parcelación individual familiar. Incluso algunas familias han aprovechado el saneamiento para anticipar la herencia a sus hijas e hijos. De acuerdo con la normativa, el INRA ha atendido estas solicitudes, procediendo a la demarcación y registro de las parcelas, tanto en casos de subdivisión como de fusión de predios.

En la titulación mixta se combina la demanda individual y colectiva: las comunidades adoptan regímenes de propiedad individual para los espacios agrícolas y comunales en tierras de pastoreo, áreas de protección de naciones de agua, serranías, y espacios de recreación cultural, entre otros. Esta combinación de derechos individuales y colectivos añade complejidad a los procesos de saneamiento, ya que en algunos casos genera disputas internas

por la delimitación de áreas, superposiciones y conflictos de uso, derivados de la demarcación de la propiedad, lo que constituye un desafío para el cumplimiento de la misión del INRA.

En el oriente, en cambio, la disputa por la tierra con las grandes propiedades, así como el carácter territorial de las TIOC, ha tenido impactos muy dispares en los distintos territorios. En algunos casos, por desconocimiento inicial, mal asesoramiento y debilidad de las organizaciones indígenas y campesinas, se consolidaron propietarios medianos y grandes, en desmedro de las comunidades y sus demandas históricas. Esto ocurrió principalmente en los municipios y comunidades donde se aplicó el saneamiento simple, especialmente durante la primera etapa de terciarización a empresas privadas, en la que el objetivo fue la medición y se perdió de vista el propósito político y redistributivo de la Reforma Agraria.

En algunos periodos de gestión del INRA, así como por la influencia de donaciones y créditos externos, primó uno u otro tipo de propiedad: en ciertos casos, la superficie saneada, y en otros, el número de títulos emitidos. Esto pudo haber generado una intervención ambivalente e introducido dudas a las organizaciones y familias al momento de tomar decisiones.

Actualmente, siguen existiendo demandas de fusión de tierras individuales y comunitarias para su conversión en TIOC, dado que la gestión interna permite un manejo cultural y geográficamente adecuado a las necesidades de las familias y comunidades, así como un concepto más amplio sobre los recursos y la protección de los territorios.

Esta característica de las transformaciones en la propiedad agraria –dentro de las pequeñas propiedades, comunidades y TIOC– ha sido poco documentada, pero evidencia la complejidad de las dinámicas internas que se desarrollan en los territorios. Estas transformaciones no

siguen una única dirección, como se supuso en algún momento, cuando se pensaba que ciertas formas de propiedad desaparecerían para dar paso exclusivamente a aquellas más vinculadas al mercado, a las innovaciones tecnológicas o al capital. Esto confirma que coexisten razones culturales, económicas y políticas que deben ser abordadas en su especificidad territorial e incorporadas al proceso de saneamiento y administración de tierras en toda su complejidad.

8.5. Titulación de pequeñas propiedades

No es casual que gran parte de lo que resta por sanear y titular corresponda a pequeñas propiedades familiares en el altiplano de La Paz. En general, no se consideran sectores conflictivos, ya que, a pesar del reconocimiento del Estado, las comunidades conocen y regulan las formas de propiedad existentes en sus territorios. Desde el interior de las comunidades no hubo una demanda urgente por la titulación de tierras e incluso existió cierta resistencia, dado que no modificaba la dinámica sobre la propiedad y el uso de los recursos. Desde fuera, no se priorizaron recursos, y el financiamiento externo, al concentrarse en la función económica de la propiedad, no valoró los territorios altamente fragmentados.

Sin embargo, a medida que va concluyendo el proceso en todo el país, según la experiencia del INRA, las pequeñas propiedades, incluso en superficies de metros cuadrados, se movilizan y demandan el saneamiento y titulación de las tierras que poseen. Esto ha derivado en procesos y costos elevados para la institución estatal, pero de alto impacto social en las comunidades, especialmente en valles y altiplano.

La realidad del altiplano, marcada por la fragmentación de la propiedad, representó un desafío técnico y financiero de gran magnitud.

En las regiones de pequeñas propiedades, una misma superficie puede albergar cientos de pequeñas parcelas, con múltiples propietarios y parcelas dispersas, las que se titulan por unidad de superficie. Esas unidades, por su tamaño reducido y su dispersión, acentúan las dificultades del saneamiento, ya que la titulación de numerosas parcelas requiere de procesos técnicos similar a las medianas y grandes propiedades.

Para superar esta dificultad técnica y financiera, surgieron alternativas como el saneamiento interno, instancia de organización y conciliación interna en la que las comunidades realizaban un trabajo previo que luego pasaba al INRA como insumo técnico para el proceso oficial, que verifica y complementa el trabajo técnico hasta llegar a la titulación de tierras. Esta metodología funcionó de manera limitada en algunas comunidades, lo que se fue superando con imágenes aéreas de mayor resolución, para precisar el mapa de la titularidad de las tierras en pequeñas superficies, a pesar de que la verificación de campo y el marcado de parcelas es una práctica exigida por las familias.

Al mismo tiempo, se discutieron propuestas de reagrupamiento de parcelas para que las unidades productivas fueran de mayor tamaño y la dispersión se redujera. Sin embargo, esta discusión no progresó porque rompe con el manejo microespacial del territorio, que otorga a las familias acceso a diferentes suelos, altitudes, fuentes de agua y pastizales, incluso dentro de territorios que, a la vista externa, parecen homogéneos.

En la pequeña propiedad coexisten dos fenómenos: por una parte, la fragmentación por herencia y, por otra, la dispersión de parcelas de una misma unidad familiar. También existen evidencias, a partir del catastro, de que las familias cuentan con mecanismos para reagrupar parcelas mediante la venta o la concesión entre hermanos, de modo que,

sumadas, se mantiene un número razonable en los casos en que se trata de unidades productivas activas.

En este sentido, el saneamiento y la titulación de pequeñas superficies, en los casos en que existe la decisión de la población de mantenerlas individualizadas y donde se han generado usos y costumbres en torno a estos sistemas de administración territorial, constituyen un desafío ineludible para el Estado. Esto debió corresponder a una especialización dentro del sistema de saneamiento, con adecuaciones en los procesos que permitieran concluir al mismo tiempo que en los territorios con otras características del país.

8.6. Costo del saneamiento de tierras

Con el avance del proceso de saneamiento y titulación de tierras, y en gran medida por la influencia del financiamiento externo, se introdujo como criterio de eficiencia del INRA el costo del saneamiento por superficie titulada. De acuerdo con los datos disponibles en este documento, puede afirmarse que, en los 30 años de proceso, el costo directo para el Estado ha sido en promedio de 5 dólares por hectárea de tierra titulada.

Este método de dividir el costo total entre la superficie total titulada en un periodo determinado -o en un área específica, cuando el financiamiento era restringido con esa particularidad- y fue el mecanismo para planificar y valorar el trabajo de los equipos y de la institución en su conjunto.

Sin embargo, este costo promedio no refleja las profundas diferencias entre la titulación de tierras colectivas, la titulación de empresas agropecuarias y la de unidades menores a una hectárea. Este mismo criterio de eficiencia provocó la postergación de la titulación en regiones donde predominan las pequeñas

propiedades, como en el altiplano de La Paz. En cambio, el avance fue significativo en Oruro y Pando, donde prevalece la propiedad colectiva.

Desde una visión economista, es posible afirmar que, en las pequeñas unidades tituladas, el valor económico de la tierra no es equivalente a la inversión del proceso de saneamiento, tanto para el Estado como para las familias, que deben movilizarse, realizar acuerdos comunitarios con sus vecinos y cumplir con toda la presencialidad del trámite requerida por razones de transparencia y de acto público, tal como dispone la Ley.

Esta situación coincide con el criterio filosófico de la reforma agraria en Bolivia, según el cual la tierra cumple una función social que no necesariamente se mide en términos económicos de productividad y rentabilidad. También tiene una función simbólica, social, cultural y política, que trasciende el razonamiento estrictamente económico de los bienes materiales

Por otra parte, si bien se han ido reduciendo costos gracias a la introducción de nuevas tecnologías aplicables a cualquier tipo de propiedad, superficie o ubicación territorial, estos no pueden ser precisos ni uniformes en ningún nivel de agregación, dado que la unidad básica de titulación son los predios individuales y colectivos. Así, cada predio presenta características y procedimientos propios conforme a la Ley: ninguno es igual a otro, ya sea por sus antecedentes jurídicos, por las particularidades de la verificación del cumplimiento de la FS y la FES, por los acuerdos y disputas de límites con predios vecinos, o por el número de vértices necesarios para perfilar la superficie correcta y reconocida por los actores circundantes.

En todo caso, la experiencia del INRA debe entenderse dentro de un contexto tecnológico y financiero específico. Es posible que, en la

actualidad, los costos fueran menores y también los tiempos y plazos más breves, gracias a los avances en tecnología digital, transferencia de datos, herramientas geoespaciales, automatización de bases de datos y sistemas de alerta de errores y sobreposiciones, entre otros. Sin embargo, los costos de movilización, información, formación, participación y transparencia en cada predio –individual o colectivo– difícilmente podrían ser sustituidos por medios tecnológicos, pues lo que garantiza la legitimidad de los resultados sigue siendo el criterio de confianza y consenso construido en territorio.

El desequilibrio en la inversión entre distintas regiones del país plantea interrogantes críticas sobre la sostenibilidad financiera del modelo de saneamiento y sobre el principio de justicia territorial en la asignación de recursos públicos. En la práctica, el Estado boliviano ha asumido el costo de sanear regiones históricamente empobrecidas, lo que resulta coherente con un enfoque redistributivo del desarrollo rural. No obstante, la ausencia de una política clara de financiamiento diferenciado –que combine subsidios de la cooperación internacional con mecanismos de corresponsabilidad local– ha limitado las posibilidades de acelerar o consolidar el proceso en las regiones de mayor complejidad técnica.

8.7. Delimitación político-administrativa y titulación de tierras

La Ley N° 1715 ya preveía el registro de la titulación de tierras en casos donde no existieran límites definidos entre municipios y departamentos. En su texto establece: “El INRA no tiene competencia para resolver conflictos vinculados a límites político-administrativos. Si existen tales conflictos durante el saneamiento, estos no impiden la ejecución del proceso, sino que se registran como información ‘por definir’, para que sean actualizados posteriormente”.

Sin embargo, esta previsión no fue suficiente para garantizar la continuidad de los procesos de saneamiento en territorios con indefinición de límites o con límites no aceptados por la población. Ello se debe a que los límites político-administrativos, establecidos en un momento dado, pudieron haberse modificado o ajustado posteriormente, en función de nuevas normativas como la descentralización político-administrativa, el sistema de asignación de recursos y responsabilidades mediante la inversión pública, la provisión de servicios e, incluso, la representación política.

En muchos de estos casos, los títulos de propiedad de las tierras –especialmente comunitarias y de las TIOC– constituyen una referencia para la población respecto a límites históricos y vigentes de las unidades político-administrativas, y se convierten en un argumento sustancial al momento de revisar colindancias y pertenencias a unidades subnacionales. Por esta razón, a pesar de la inclusión del término “por definir” o de que la normativa establece que la titulación de tierras y territorios es independiente de la jurisdicción político-administrativa –incluso permitiendo que una propiedad se registre en más de un municipio o departamento, como suele ocurrir con las TIOC y propiedades comunitarias–, la indefinición de límites puede convertirse en un obstáculo.

La discordancia entre las unidades político-administrativas y los sistemas territoriales localizados ha generado discrepancias en la precisión del trabajo de campo requerido para la titulación de tierras, llegando incluso a provocar enfrentamientos violentos, como ocurrió en los límites entre los departamentos de Oruro y Potosí. Esto demuestra que los límites estatales muchas veces desconocen las trayectorias histórico-culturales de los territorios.

Para el año 2013, los informes del INRA estimaban que cerca de un millón de hectáreas

en proceso de saneamiento se encontraban paralizadas por problemas de sobreposición entre propiedades agrarias –especialmente colectivas y comunitarias– y la delimitación político-administrativa de las unidades subnacionales, que en muchos casos no está claramente precisada o no es reconocida por los actores políticos del territorio ni por las comunidades que habitan en el lugar.

De esta manera, al margen del trabajo del INRA, aunque con consecuencias directas para el saneamiento, se puede afirmar que el diseño político-administrativo histórico es menos rígido de lo que la realidad permite apreciar, más aún cuando no existe una definición legal ni una aceptación plena de la población del territorio en los distintos niveles de la unidad considerada, ya sea municipio, departamento, o incluso cantón o provincia.

Siendo previsible que el mapa político-administrativo, e incluso las denominaciones de los territorios, puedan cambiar con el tiempo, el diseño del catastro en Bolivia debe prever con agilidad la adaptación a estas transformaciones, aspecto que es importante para la ubicación de las propiedades agrarias, como ocurre con la conversión de territorios y municipios en Autonomías Indígena Originario Campesinas.

8.8. Comisiones multisectoriales y su función en el proceso de saneamiento de tierras

La Ley N° 1715 creó, dentro de la estructura del INRA, las comisiones agrarias, tanto a nivel nacional como departamental, concebidas como instancias de carácter administrativo y resolutivo dentro del proceso de saneamiento y titulación de tierras.

En síntesis, estas comisiones conocían en última instancia las controversias relacionadas con el saneamiento, los conflictos de sobreposición

y derecho propietario, así como los recursos contra resoluciones emitidas por el propio INRA. Además, tenían facultades resolutivas, es decir, podían confirmar, modificar o revocar decisiones de las direcciones departamentales y nacional del INRA.

De acuerdo con la Ley, la Comisión Agraria Nacional (CAN) estaba integrada por: el ministro de Desarrollo Sostenible y Medio Ambiente (quien la presidía), el director nacional del INRA, el ministro de Justicia, el ministro de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural (o su equivalente), el presidente de la Confederación Sindical de Colonizadores de Bolivia (hoy CSCIOB), el presidente de la Cámara Agropecuaria del Oriente (CAO), el presidente de la Confederación Nacional de Ganaderos de Bolivia (CONGABOL), el presidente de la Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia (CSUTCB) y el presidente de la Confederación de Pueblos Indígenas del Oriente Boliviano (CIDOB).

A nivel departamental, una comisión estaba integrada por un representante del Poder Ejecutivo (quien ejercía la presidencia), un representante de la Prefectura del Departamento, un representante de los productores agropecuarios, un representante de las comunidades campesinas y un representante de los pueblos indígenas u originarios.

En los hechos, las comisiones agrarias departamentales (CAD) se constituyeron en Santa Cruz, Beni, Pando y, parcialmente, en Cochabamba. En Oruro, Potosí, Tarija y Chuquisaca fueron muy esporádicas o prácticamente inexistentes.

Como puede verse, la orientación del saneamiento de tierras, así como la conformación de la Comisión Nacional, estaba especialmente inclinada hacia los sectores y gremios del oriente boliviano, lo que coincidía

con la orientación de las fuerzas políticas del momento. Esto explica también que la conducción del INRA, en ese período, estuviera administrada por representantes directos de los gremios de Santa Cruz.

Desde el inicio, las CAD operaron de manera parcializada y por influencia política sectorial, especialmente por los sectores con fuertes intereses empresariales y en conflicto por las tierras fiscales. Incluso teniendo la responsabilidad de la planificación, la priorización de las áreas a sanear y las empresas a ser contratadas (en el modelo de la terciarización), se convirtieron en una instancia muy utilizada para impugnar resoluciones del INRA, lo que a veces provocaba retrasos en el saneamiento, como puede observarse en los resultados registrados durante el periodo 1996-2006.

La Ley N° 3545 de 2006 eliminó el funcionamiento de las comisiones por varios motivos: la cadena administrativa se atoraba en estas instancias, alargando innecesariamente la resolución de casos que evidentemente no eran motivo de discusión técnica; las comisiones respondían a intereses privados empresariales más que a criterios técnicos; se priorizó el proceso y la participación directa en territorio, eliminando el criterio de priorización territorial del saneamiento decidido desde arriba; y se anticipó al proceso de descentralización político-administrativa, donde las competencias de los tres niveles del Estado quedaron ampliamente diferenciadas con la incorporación de las autonomías territoriales y la elección democrática de las autoridades departamentales.

En la reestructuración política, administrativa y judicial, las competencias asignadas a las comisiones fueron resueltas y transferidas a otras instancias, en principio al Tribunal Agrario Nacional y, posteriormente, al Tribunal Agroambiental Nacional, que resuelve los

conflictos e intereses de acuerdo con los criterios establecidos por ley.

Los resultados del proceso de saneamiento, así como varios de los aspectos financieros, técnicos y procedimentales, muestran de manera contundente que algunos ajustes –como excluir a los actores de la posición de autoridad administrativa, en este caso las máximas autoridades administrativas– previenen la reproducción de las estructuras agrarias y los grupos de poder, que representan lo contrario a los destinatarios de los procesos masivos de saneamiento y titulación. La finalidad del Estado con estos procesos es garantizar la plena participación de los actores más vulnerables, resolver los conflictos y establecer la seguridad jurídica sobre todos los sectores sociales.

8.9. Terciarización vs. gestión pública

El procedimiento para el proceso de saneamiento de tierras, en una primera etapa (1997–2005), se implementó en campo a través de contratos con empresas tercerizadas, tanto privadas (aproximadamente 30 empresas) como públicas –casos de KADASTER (Holanda) e Instituto Geográfico Militar de Bolivia–, nacionales y extranjeras. El 2 de agosto de 2006, mediante el D.S. N° 29215, en su Disposición Transitoria Undécima, se dejó sin efecto la tercioarización de servicios en cualquiera de los procedimientos agrarios, devolviendo la responsabilidad directamente al INRA.

Incluso un poco antes de promulgada la Ley N° 1715, a partir de los convenios establecidos con organismos internacionales y la cooperación internacional, se venía preparando la implementación de planes de saneamiento y catastro que se ejecutaron mayormente a través del Programa Nacional de Tierras (PNAT, 1995–2004), financiado por el Banco Mundial, BID, COSUDE, Dinamarca, Holanda, la UE, USAID, entre otros. El modelo propuesto estaba

inclinado a la contratación y pago de empresas privadas y públicas para las tareas de pericias de campo en el saneamiento de la propiedad agraria (INRA, 2000).

En términos institucionales, implicó que el INRA debía asumir un rol como órgano regulador, fiscalizador y evaluador de las licitaciones y contratos otorgados a operadores privados. La arquitectura operativa se basó en convocatorias públicas, calificación de empresas, suscripción de contratos, evaluación de informes y control de resultados, entre ellos la creación de la Gerencia de Servicios (INRA, 2003).

Estas empresas asumieron funciones operativas clave, como el levantamiento catastral, la elaboración de carpetas técnicas, las pericias de campo para verificar el cumplimiento de la función económico-social (FES) y la provisión de información al Sistema de Información de la Propiedad Agraria (SIG). Si bien esta estrategia, en su diseño, prometía agilizar los procesos ante la limitada capacidad técnica del Estado boliviano y del INRA, en la práctica evidenció profundas limitaciones en términos de calidad técnica, legitimidad institucional y adecuación socioterritorial. El modelo arrastró múltiples irregularidades: expedientes incompletos, carpetas extraviadas, resoluciones sin fundamento técnico y ausencia de seguimiento institucional. En muchos casos se avanzó en la mensura y en parte de la verificación técnica, pero no se emitieron resoluciones operativas o finales. Estas omisiones dejaron un marco de rezagos estructurales que debieron ser asumidos paulatinamente por el Estado boliviano.

El modelo de tercioarización, que ya se advertía que no podría ser autónomo sin una alta financiación de donaciones externas, generó una serie de consecuencias adversas debido a los resultados dispersos, deficientes y profundamente cuestionables, tanto en los territorios donde operaron como en la propia institucionalidad del Estado.

En primer lugar, las empresas privadas privilegiaron las áreas donde se concentraban grandes extensiones de tierra y los costos operativos eran menores (tierras bajas). Esto dejó en desventaja a las regiones altiplánicas y de minifundio, donde las empresas mostraron escaso interés debido a la baja rentabilidad de los contratos.

En segundo lugar, al tratarse de entidades con fines de lucro, las empresas priorizaban la rapidez en la ejecución por encima de la calidad técnica y de los factores sociales y territoriales de fondo, lo que condujo a saneamientos defectuosos, omisiones y conflictos posteriores. A 2025, siguen apareciendo demandas, conflictos jurídicos y repercusiones técnico-sociales generadas durante el periodo de terciarización, lo que ha significado un doble costo para el Estado y la población de esos territorios.

Un tercer punto fue la ausencia del Estado en el proceso de mediación y resolución de conflictos, lo que debilitó la legitimidad del proceso. Las comunidades campesinas e indígenas quedaron desprotegidas frente a las decisiones de las empresas, que muchas veces favorecieron a los grandes propietarios. Esta situación acentuó las desigualdades preexistentes y generó una profunda desconfianza hacia el Estado y el propio proceso de reforma agraria.

En cuarto lugar, aunque la institucionalidad estatal –en este caso el INRA– se afianzó en la parte administrativa, el equipo técnico no fue fortalecido lo suficiente para cumplir con sus competencias más allá de la administración de contratos y la gestión de convenios, comprometiendo su independencia frente a intereses y criterios externos al Estado.

Las auditorías externas encargadas a partir de 2004 de los contratos y resultados develaron: dependencia de información secundaria sin verificación de campo, lo que llevó a

titulaciones que ignoraron usos y costumbres en el territorio, principalmente en tierras con presencia de pueblos indígenas; armado de expedientes de propiedades privadas sin cumplimiento de la FES, que han sido objeto de disputas hasta el presente; inconsistencias en los expedientes generados, lo que obligó al INRA a rehacer varios procesos; insuficiencia en la entrega de reportes; y sobrefacturación.

Más allá de la etapa de operaciones, el modelo tercerizado generó un profundo conflicto de legitimidad institucional. Esta carencia estructural derivó en un escenario donde las empresas privadas operaban con autonomía técnica excesiva, desdibujando la frontera entre la función pública del saneamiento y su ejecución técnica subcontratada. La delegación de tareas sin supervisión efectiva generó, en la práctica, un vacío de responsabilidad institucional. El resultado fue una creciente acumulación de errores técnicos, inconsistencias catastrales, omisiones jurídicas y decisiones unilaterales que impactaron directamente en la calidad de los títulos agrarios emitidos.

Un problema aún más profundo fue la desconexión entre el proceso técnico de saneamiento y los actores sociales territoriales. En muchas regiones, comunidades indígenas, campesinas y de colonización denunciaron que las consultoras realizaban sus actividades sin coordinación territorial, sin mecanismos de consulta previa y sin respetar los usos y costumbres en el acceso a la tierra. Esta desconexión entre el proceso técnico-jurídico y las dinámicas socioterritoriales concretas provocó un deterioro acelerado de la imagen pública del INRA, percibido cada vez más como una institución capturada por intereses empresariales o subordinada a contratistas sin compromiso con la función redistributiva del Estado.

Diversas auditorías internas del INRA, informes de la Defensoría del Pueblo (2005) y estudios

de la Fundación TIERRA (2006) documentaron numerosos errores: superposición de predios, omisiones de derechos preexistentes, desconocimiento de formas comunales de tenencia, asignaciones de tierras fiscales a privados sin derecho consolidado, entre otros. Estas deficiencias no solo derivaron en costos operativos elevados, sino que afectaron directamente la seguridad jurídica de los beneficiarios del saneamiento.

A medida que estos errores se acumulaban, también aumentaba la presión social por reformar el modelo. Entre 2003 y 2005, en el contexto de movilizaciones sociales por tierra y territorio, diversas organizaciones sociales incluyeron en sus demandas la revisión de los contratos firmados con empresas privadas, la auditoría de los títulos emitidos durante el periodo 2000-2003 y la reorganización interna del INRA. Estas demandas convergieron con el proceso de transformación institucional más amplio que desembocó en la elección de una nueva Asamblea Constituyente y, de forma paralela, en la aprobación de la Ley N° 3545 de Reconducción de la Reforma Agraria en 2006.

El conjunto de experiencias evidenció que la terciarización era insostenible en el contexto boliviano, debido a la complejidad social, cultural y territorial del país. Ante las fallas del modelo privatizado, el Estado boliviano decidió, a partir de 2006, asumir directamente la ejecución del saneamiento a través del INRA. Esta transición implicó un cambio significativo en la institucionalidad agraria: se eliminó progresivamente la tercerización de servicios técnicos y se fortalecieron las capacidades internas del INRA.

La eliminación normativa del modelo de terciarización abrió paso a una reconfiguración más amplia de la gestión estatal del territorio. Desde entonces, el INRA asumió de manera exclusiva la ejecución del saneamiento bajo la modalidad directa, lo que implicó una

recentralización operativa y una creciente especialización de sus estructuras internas. Esta transición respondió a la necesidad de garantizar la soberanía territorial y la desprivatización de la reforma agraria.

Entre 2008 y 2012, posterior a la promulgación del DS N° 29215, el INRA emprendió un esfuerzo sostenido por institucionalizar la ejecución directa, reestructurando sus direcciones departamentales y fortaleciendo sus capacidades técnicas internas. Este proceso se acompañó de la emisión de nuevos Manuales de Organización y Funciones (MOF), que clarificaron la división de competencias, los circuitos de control de calidad y la dependencia jerárquica del personal técnico de campo.

Un hito normativo destacado fue la promulgación de la Resolución Administrativa N° 03807/2012, que aprobó el reglamento específico de los procesos de saneamiento. Esta resolución formalizó los procedimientos bajo el modelo estatal exclusivo, prohibiendo cualquier forma de subcontratación operativa, y consolidó el principio de responsabilidad única y directa del INRA sobre todo el procedimiento, desde la planificación hasta la emisión de títulos ejecutoriales.

La ejecución estatal permitió ampliar la cobertura y reducir de manera significativa los costos promedio en comparación con el modelo privatizado. De acuerdo con datos oficiales INRA, durante la etapa de tercerización (1996-2006) el saneamiento tuvo un costo promedio de aproximadamente 9 dólares por hectárea. Con la transición a la ejecución directa, impulsada a partir de la reforma de la Ley INRA mediante la Ley N° 3545, ese costo descendió a un promedio de 4,2 dólares por hectárea. Esta reducción constituyó un argumento central para legitimar la institucionalización del INRA y recuperar la soberanía técnica del Estado en el proceso de regularización agraria.

A pesar de ello, surgieron críticas al gobierno del Estado Plurinacional y a la conducción del INRA en ese periodo, sobre todo por alejar los fondos de subvención del proceso de saneamiento de tierras. Los análisis internos indican que, aunque gran parte de estos recursos provenían de donaciones –incluso de los mismos gobiernos a los que estaban vinculadas las empresas–, resulta discutible si el costo social, así como la eficiencia y legitimidad, fue adecuado y sostenible. Asimismo, se abrió un debate importante sobre si el financiamiento mediante donaciones, al estar vinculado a empresas extranjeras, significó un fortalecimiento del Estado o, por el contrario, aprovechó su debilidad para imponer condiciones que, a largo plazo, podrían resultar difíciles de sostener.

El caso de KADASTER fue el más notorio y público. En 2006 interpuso un arbitraje contra el INRA por incumplimiento de contrato, que no prosperó debido a los propios incumplimientos de la empresa y a las modificaciones contractuales realizadas con el INRA en 2004, las cuales fueron consideradas por el Estado boliviano en la nueva gestión como resultados inadmisibles. Se trató de un caso excepcional, ya que KADASTER Internacional era el brazo externo de la Agencia Nacional del Catastro, Registro de la Propiedad y Cartografía de los Países Bajos, lo que obligó a la mediación de la Embajada de Holanda y de la Cancillería de Bolivia. Mientras se desarrollaba el arbitraje, el Servicio de Impuestos Nacionales de Bolivia emitió una resolución de deuda tributaria contra la empresa holandesa. Finalmente, ambos procesos quedaron extinguidos, permaneciendo en la memoria institucional del INRA y de sus ejecutivos como un antecedente para la negociación de nuevos compromisos internacionales y contratos con empresas privadas o públicas de otros países.

En pequeña escala, esta disputa fue replicada por diversas empresas que no aceptaron su

exclusión como subcontratistas del Estado en el proceso de saneamiento y titulación de tierras en Bolivia.

Visto a la distancia, puede afirmarse que, en los procesos de terciarización, el Estado –en este caso representado por el INRA– se convierte en mero administrador de contratos, perdiendo el control de la gestión político-administrativa y el contacto directo con las organizaciones sociales y la población del territorio. Es posible que, como ocurrió en otros países, el fracaso de la participación privada hubiera conducido al colapso del proceso y a la paralización de los financiamientos externos, de no haber mediado la voluntad legítima del Estado boliviano de asumir las múltiples tareas que implicaba el saneamiento y la titulación de tierras.

Un aspecto no menor fueron los ajustes legales, normativos, procedimentales y técnicos con los que reaccionó el Estado para dar continuidad a la demanda de la población, adecuándose a las particularidades de los territorios y de los actores. Todo ello, más allá del debate operativo, técnico y tecnológico en el que suelen inscribirse estos procesos con participación privada, muchas veces descontextualizada frente a las múltiples características del país.

8.10. Financiamiento

Durante la década de 1990, en Bolivia se implementaron una serie de reformas institucionales influenciadas por los lineamientos de ajuste estructural y modernización del Estado promovidos por organismos internacionales. En ese marco, se consolidó un modelo institucional basado en la idea de que las entidades públicas debían reducir su dependencia del Estado central y generar sus propios recursos para asegurar su sostenibilidad operativa. Este enfoque no solo alcanzó a las empresas de servicios públicos, sino que también se extendió a entidades técnicas como el INRA.

Dicho modelo implicó una transformación profunda en el financiamiento de las instituciones públicas, que pasaron a concebirse no solo como ejecutoras de políticas estatales, sino también como gestoras de ingresos propios, muchas veces a partir de la aplicación de tasas, servicios administrativos, aranceles o, incluso, multas y sanciones. En varios casos, esta lógica derivó en la creación de incentivos internos para mantener o incrementar los ingresos a través de mecanismos sancionatorios o recaudatorios, lo que terminó por distorsionar el sentido público de su función.

El objetivo declarado era promover la autosostenibilidad operativa y reducir la presión sobre el presupuesto nacional; sin embargo, en la práctica, este modelo trasladó a las instituciones públicas una lógica empresarial que en muchos casos incentivó criterios recaudatorios por encima de los objetivos sociales, redistributivos o de conservación de bienes comunes. Además, al depender de recursos externos y de proyectos temporales, se incrementó la inestabilidad laboral y la fragmentación institucional, afectando la capacidad de planificación a largo plazo.

Este modelo de financiamiento, lejos de ser neutro, reflejaba una visión de Estado replegado, con instituciones obligadas a competir por recursos y a justificar su existencia a través de resultados financieros más que de beneficios sociales o redistributivos. Ello

terminó afectando sus prioridades, prácticas y relaciones con diversos sectores sociales y gremiales.

En el caso del INRA, esta política de estructura financiera se manifestó de manera diferenciada en distintos periodos, en los que coexistieron fondos provenientes del presupuesto nacional, recursos de donación y crédito internacional, además de una porción de ingresos propios generados por tasas de saneamiento y registros catastrales.

Como se vio en el acápite respectivo, en los años de mayor avance del saneamiento de tierras, el aporte del Estado fue decisivo para alcanzar la situación actual, ya sea mediante recursos directos del TGN o a través de crédito internacional. Sin embargo, lo que no cambió de manera sustancial fue el destino del financiamiento, concentrado en el proceso de saneamiento y titulación de tierras.

Otras tareas igualmente importantes –como la preparación del INRA para asumir de manera progresiva sus funciones futuras– no contaron ni cuentan con una fuente estable de financiamiento. Este es el caso, por ejemplo, de la protección de tierras fiscales no disponibles, la cooperación técnica y la interconectividad con otras instancias públicas, la defensa legal del Estado, la realización de análisis y estudios, así como el mantenimiento y la actualización de la información en línea, entre otras.

Anexos Capítulo 8

**Empresas nacionales habilitadas
para saneamiento de tierras
(1997-2000)**

Nº	Empresa	Departamento
1	CHTAS	BENI
2	CONSERMUL S.R.L.	BENI
3	CONSULTORA AYC	BENI
4	SERINCO	COCHABAMBA
5	SANEA	COCHABAMBA
6	C.L.A.S.	COCHABAMBA
7	COMPAÑÍA MINERA RICACRUZ	LA PAZ
8	INYPESA	LA PAZ
9	SAJAMA S.A.	LA PAZ
10	TOP COM	LA PAZ
11	GEOSERVICE LTDA.	LA PAZ
12	SAMCO BOLIVIA	LA PAZ
13	SERVIGEOTEC	LA PAZ
14	CASH	LA PAZ
15	INGMULCAN	LA PAZ
16	S.I.G.	LA PAZ
17	INSTITUTO GEOGRÁFICO MILITAR	LA PAZ
18	C.G.& T.	LA PAZ
19	SEGEOTOP	ORURO
20	CONSULTORA EN GEOLOGÍA Y MINERÍA	POTOSÍ
21	AYTE CONSAGRA	SANTA CRUZ
22	CONSTRUCTORA AGUIRRE ASOCIADOS	SANTA CRUZ
23	CONSULTORA INTEGRAL AGRISIS	SANTA CRUZ
24	ECOMOJ S.R.L.	SANTA CRUZ
25	ELITE	SANTA CRUZ
26	GEO TOP	SANTA CRUZ
27	GEOCART	SANTA CRUZ
28	CONSULTORA JICHI	SANTA CRUZ
29	CONSULTER	SANTA CRUZ
30	GEOSAT	SANTA CRUZ
31	LOS ALAMOS	SANTA CRUZ

Fuente: Memoria institucional INRA, 2000.

Empresas de terciarización contratadas para saneamiento de tierras (1997-2003)

Nº	EMPRESA
1	INYPISA (España)
2	KAMPSAX S/A (Dinamarca)
3	KADASTER (Holanda)
4	SANEA
5	SAT - SANTA CRUZ
6	SAMCO S.R.L.
7	GEOSERVICE S.R.L.
8	INGEOS
9	CONSULTER

Fuente: Informe final de gestión INRA, 2003.

Características de las principales empresas terciarias (internacionales y nacionales) subcontratadas para saneamiento de tierras

Terciarización, empresas internacionales	
INYPISA (España)	Fue una de las primeras transnacionales contratadas para desarrollar tareas de cartografía y catastro en los departamentos de occidente (La Paz, Oruro, Potosí). Su aporte principal fue el uso de tecnologías avanzadas de fotogrametría, que contribuyó a la estandarización inicial de los procesos técnicos. Sin embargo, las deficiencias en la comprensión socioterritorial de las tierras indígenas y campesinas limitaron la adecuación del saneamiento a contextos comunitarios. Auditorías de 2004 revelaron inconsistencias en los expedientes generados, lo que obligó al INRA a rehacer varios procesos.
KAMPSAX (Dinamarca)	Tuvo uno de los contratos más grandes del periodo, particularmente en Santa Cruz y Beni, bajo el programa CAT-SAN. Su participación destacó por la modernización técnica: incorporación de GIS, georreferenciación y bases catastrales modernas. No obstante, priorizó un enfoque empresarial sin considerar variantes sociales (conflictos, contextos), lo que resultó en titulaciones con superposiciones territoriales. Además, su relación contractual fue revisada por sobrefacturación y fallas en la entrega de informes completos.
KADASTER (Países Bajos)	Contratada como referente internacional en buenas prácticas catastrales, intervino en Beni y parte del norte paceño, aportando estándares de calidad técnica al diseño del catastro multipropósito. Sin embargo, la dependencia de información secundaria, sin validación social en territorio, provocó titularizaciones que ignoraron usos y costumbres ancestrales, principalmente en tierras de ocupación indígena. Su modelo resultó difícilmente replicable sin cooperación internacional. Concluyó su relación con un arbitraje internacional interpuesto por la empresa, además de demandas de pago de impuestos por parte del Estado boliviano.

Fuente: Elaboración con base a Memorias e Informes INRA (1997-2005).

Terciarización, empresas nacionales	
SAMCO S.R.L. (Bolivia)	Participó en diversas regiones del altiplano y los valles, con énfasis en la verificación de la Función Económico-Social (FES) y en la elaboración de carpetas de saneamiento simple. Aunque significó una apuesta por fortalecer capacidades locales, su limitada experiencia previa en procesos integrales derivó en saneamientos incompletos o técnicamente cuestionables.
GEOSERVICE S.R.L. (Bolivia)	Empresa local que operó en convenio con KAMPSAX en algunos tramos del Beni. Su desempeño técnico fue aceptable en áreas de baja conflictividad; no obstante, informes del INRA evidencian limitaciones en la evaluación de la tenencia informal y de la propiedad colectiva, especialmente en zonas indígenas.
INGEOS (Bolivia)	Consultora especializada en estudios topográficos, participó en procesos de catastro y delimitación predial. Su conocimiento aportó precisión en levantamientos parcelarios de zonas agrícolas de producción, pero su participación estuvo marcada por demoras administrativas, falta de articulación con equipos jurídicos y ausencia de enfoque social. Fue señalada en varias ocasiones por dejar expedientes incompletos o sin consensuar.
SANEA S.R.L. (Bolivia)	Asumió múltiples contratos regionales trabajando exclusivamente con el INRA. Su especialización fue la estandarización de formatos de carpetas de saneamiento. Sin embargo, recibió críticas por la excesiva rigidez de los procedimientos, la desarticulación con comunidades y la repetición de errores en los formatos, lo que derivó en observaciones institucionales.
CONSULTER (Bolivia)	Participó en procesos de saneamiento simple y catastro rural, principalmente en el oriente boliviano. Su trabajo destacó por la cobertura rápida en zonas agrícolas y ganaderas, pero fue cuestionada por inconsistencias técnicas y sobrevaluación de superficies. Algunos de sus procesos fueron judicializados por la entrega de propiedades a actores privados sobre tierras fiscales sin derecho agrario consolidado.
SAT SANTA CRUZ (Bolivia)	Trabajó bajo la modalidad de contratos menores de cartografía catastral en zonas específicas de la Chiquitanía y alrededores de Santa Cruz. Su presencia brindó apoyo logístico e intervención puntual, pero los informes técnicos presentaron errores y problemas de actualización cartográfica que dificultaban el seguimiento y la fiscalización de los procesos.

Fuente: Elaboración con base a Memorias e Informes INRA (1997-2005).

Documentación de referencia – Capítulo 8

- Albó, X. (1999). *Iguals aunque diferentes. Hacia unas políticas interculturales y lingüísticas para Bolivia*. Ministerio de Educación / UNICEF / CIPCA.
- Bazoberry Chali, O. (2011). ¿Cómo entender el minifundio en el contexto boliviano? En M. Morales (Ed.), *Hablemos de tierras. Minifundio, gestión territorial, bosques e impuesto agrario en Bolivia* (págs. 51-65). Consultora SUR / Reino de los Países Bajos / Plural editores.
- BID. (s.f.). *Programa de Saneamiento de Tierras II (BO-L1113). Perfil de Proyecto*. Banco Interamericano de Desarrollo.
- Chumacero, J. (22 de agosto de 2021). *¿Qué pasa con la distribución de tierras luego del saneamiento?* Fundación TIERRA. <https://ftierra.org/index.php/tema/tierra-territorio/994-que-pasa-con-la-distribucion-de-tierras-luego-saneamiento>
- Colque, G., Tinta, E., & Sanjinés, E. (2016). *Segunda Reforma Agraria. Una historia que incomoda*. TIERRA.
- Defensoría del Pueblo. (2005). *Servidumbre y Empatronamiento de las familias guaraníes en el Chaco chuquisaqueño. Informe*. Defensoría del Pueblo.
- Fundación TIERRA. (2006). *Poca tierra para muchos, mucha tierra para pocos*. Fundación TIERRA.
- Guzmán, I. (2008). *Saneamiento de tierras en seis regiones de Bolivia, 1996-2007*. CIPCA - Cuadernos de Investigación N° 69.
- Hernáiz, I., & Pacheco, D. (2001). *La Ley INRA en el espejo de la historia. Dos siglos de reformas agrarias en Bolivia*. Fundación TIERRA.
- INRA. (1998). *Informe de Actividades. Periodo: Octubre 1996 – Diciembre 1997*. Instituto Nacional de Reforma Agraria.
- INRA. (2000). *Memoria 1996-2000*. Instituto Nacional de Reforma Agraria.
- INRA. (2002). *Memoria 2000-2001*. Instituto Nacional de Reforma Agraria.
- INRA. (2003). *Informe Final de Gestión 1998-2003*. Instituto Nacional de Reforma Agraria.
- INRA. (2005). *Memoria Institucional Gestión 2004*. Instituto Nacional de Reforma Agraria.
- INRA. (2006). *Memoria Institucional Gestión 2005*. Instituto Nacional de Reforma Agraria.
- INRA. (2007). *Plan Estratégico Nacional de Saneamiento y Titulación de Tierras, 2007-2013*. INRA / Ministerio de Desarrollo Rural, Agropecuario y Medio Ambiente.

INRA. (8 de octubre de 2012). Reglamento Específico del Procedimiento de Saneamiento de la Propiedad Agraria. *Resolución Administrativa N° 03807/2012*.

INRA. (2024). *El INRA y la reconducción de la Reforma Agraria. Tres años de Construcción y Logros Institucionales (2021-2023)*. Instituto Nacional de Reforma Agraria.

Normativa nacional

Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia. (7 de febrero de 2009). <http://www.gacetaoficialdebolivia.gob.bo>

Decreto Supremo N° 24784. (31 de julio de 1997). *Reglamento de la Ley del Servicio Nacional de Reforma Agraria*. <http://www.gacetaoficialdebolivia.gob.bo>

Decreto Supremo N° 29215. (2 de agosto de 2007). *Reglamento de la Ley N° 1715 del Servicio Nacional de Reforma Agraria, modificada por la Ley N° 3545 de Reconducción Comunitaria de la Reforma Agraria*. <http://www.gacetaoficialdebolivia.gob.bo>

Decreto Supremo N° 3467. (24 de enero de 2018). *Modifica los Artículos 76, 104, 108, 266, 267, 327, 344, 361, 364 y 408 del Decreto Supremo N° 29215 que reglamenta la Ley N° 1715 y la Ley N° 3545*. <http://www.gacetaoficialdebolivia.gob.bo>

Ley N° 1715. (18 de octubre de 1996). *Ley de Servicio Nacional de Reforma Agraria*. <http://www.gacetaoficialdebolivia.gob.bo>

Capítulo 9

NUEVA ETAPA, DESPUÉS DEL SANEAMIENTO Y TITULACIÓN DE TIERRAS, O POST INRA

La tierra, y los recursos que en ella se encuentran, continuarán incrementando su valor estratégico para el pueblo boliviano. La nueva realidad, marcada por una mayor presión sobre los recursos, por la necesidad imperiosa de seguir garantizando la seguridad y soberanía alimentaria, de generar fuentes de trabajo y de administrar el territorio bajo la permanente amenaza del cambio climático y sus impactos sobre las personas y la naturaleza, coloca al Estado, al INRA y a las y los titulares de tierras y territorios en una situación excepcional para dar el paso hacia una etapa posterior al saneamiento y la titulación de tierras.

El último tramo del saneamiento y titulación, que corresponde al 6% de la superficie nacional bajo responsabilidad del INRA, continuará su curso, resolviendo los conflictos y aspectos particulares que han postergado cada caso en las distintas regiones del país. Sin embargo, la institucionalidad estatal está preparada para orientar progresivamente sus capacidades hacia una nueva fase, centrada en la administración de tierras ya tituladas.

Esta transición implica dejar el saneamiento como eje principal para asumir funciones estratégicas, entre ellas: la actualización del catastro rural, el resguardo de tierras fiscales no disponibles, la verificación y seguimiento de la FES y la FS, así como el acompañamiento a tierras colectivas y pequeñas propiedades.

Si bien existen bases institucionales consolidadas, la población boliviana, ante nuevas problemáticas y conflictos, así como

frente a la necesidad de resguardar los bienes naturales vinculados a la propiedad agraria, demanda acciones que en algunos casos son competencia exclusiva del INRA y, en otros, concurrentes con diferentes entidades del Estado. No obstante, persiste la fragmentación de responsabilidades entre diversas instancias del Órgano Ejecutivo, lo que dificulta articular una respuesta oportuna y coherente entre la voluntad de la población, los propósitos de la normativa y los procedimientos institucionales.

En este nuevo contexto de la propiedad agraria –marcado por el estado avanzado de la titulación de tierras, la transformación en la estructura de la tenencia, las nuevas demandas sociales, la presencia de actores emergentes y la persistencia de conflictos en el ámbito agrario y rural–, se hace necesario encarar una nueva etapa institucional. Esta debe, al mismo tiempo, resguardar los avances alcanzados y proyectarse hacia los desafíos que impone la realidad actual.

9.1. Sostener el carácter social de la reforma agraria

El proceso boliviano demuestra que las decisiones políticas, en tanto orientaciones mandatarias, suelen tener mayor peso que las instituciones y las herramientas técnicas de la administración de tierras desde el Estado. Lo que podría parecer obvio se convierte, sin embargo, en una alerta clave: no se debe perder de vista que las determinaciones sobre el futuro institucional, los cambios estructurales y las modificaciones normativas condicionan de

manera decisiva la continuidad, el alcance y la coherencia de las políticas de reforma agraria.

Al mismo tiempo, la experiencia boliviana muestra también la importancia de la regulación del proceso. En este sentido, sostener el carácter social y político de la reforma agraria implica reconocer que los avances técnicos –como el saneamiento, la titulación o la gestión catastral– dependen de una voluntad sostenida de los actores involucrados, capaz de garantizar que las transformaciones territoriales no queden subordinadas a coyunturas o a cambios en la agenda estatal.

Sin embargo, la experiencia también enseña que la normativa, el método y el procedimiento no son simples herramientas de ejecución, sino componentes esenciales que definen la calidad, la transparencia y la legitimidad del proceso. Un diseño normativo sólido, un método adaptado a las realidades culturales y territoriales, y procedimientos claros y coherentes son indispensables para que las decisiones políticas se traduzcan en resultados sostenibles y aceptados por la sociedad.

Finalmente, es fundamental reconocer el papel de los sectores sociales, gremiales y organizaciones territoriales que han promovido y acompañado la reforma agraria desde su origen. Sus demandas, su capacidad de coordinación y su organización en los territorios no solo han impulsado la apertura de los procesos de saneamiento, sino que también han sido actores clave en su implementación, en la resolución de conflictos y en la defensa de los derechos territoriales.

La interacción entre el Estado y la sociedad civil, junto con organizaciones y gremios, ha sido y seguirá siendo un factor determinante para sostener y orientar el rumbo del proceso post saneamiento.

9.2. Orientación sistémica de la función económica, social y ambiental

Aunque la normativa ha ido incorporando progresivamente aspectos ambientales y de sostenibilidad al criterio de la función social de la tierra, en la práctica ha prevalecido un enfoque básicamente agropecuarista de la FES y la FS. La legitimidad de la propiedad se ha contrastado con la tenencia improductiva –el latifundio en términos históricos–, que en la actualidad correspondería más bien al criterio de patrimonio especulativo.

Si bien el país ha dado pasos normativos para ampliar la visión estrictamente agropecuarista sobre la propiedad rural, en los hechos persiste un rezago en su aplicación. Este retraso se origina tanto en la dificultad de adaptar las estructuras estatales a una visión integral de la propiedad rural como en los obstáculos impuestos por distintos actores vinculados al ámbito agrario frente a un cambio de esta naturaleza.

Entre 2022 y 2023, el INRA avanzó en la modulación de los criterios y técnicas para la incorporación de dimensiones ambientales y de sostenibilidad en la verificación de la FS y la FES. Con ello respondió al mandato constitucional de ser garante, en nombre del pueblo boliviano, de la protección y cuidado de la tierra otorgada en propiedad, actualizada a las condiciones básicas de las sociedades contemporáneas, a la problemática ambiental y al valor estratégico de la biodiversidad como patrimonio de responsabilidad colectiva y pública.

En este sentido, la función económica social (FES) se concibe desde criterios integrales y sistémicos, entendidos como la articulación de factores productivos, sociales y ambientales que permiten evaluar de manera holística el uso y aprovechamiento de la tierra. Entre estos criterios se incluyen: a) uso productivo sostenible

de la tierra, ya sea en actividades agrícolas, pecuarias, forestales u otras autorizadas; b) mantenimiento o mejora de la productividad en relación con la capacidad de uso del suelo; c) cumplimiento de planes de manejo aprobados por la autoridad competente (por ejemplo, planes de manejo forestal); d) preservación de funciones ambientales y biodiversidad de especies nativas. Y, en concordancia con la Constitución, habría que adicionar: e) prohibición de condiciones laborales no voluntarias y no asalariadas; f) prohibición del uso de la propiedad para fines ilícitos.

En la práctica, estos criterios aplicados a propiedades medianas y empresariales se traducen en indicadores como: a) actividad económica registrada en impuestos internos; b) prevención de la degradación de suelos mediante prácticas de conservación; c) mantenimiento de cobertura vegetal y protección del bosque nativo; d) resguardo de fuentes de agua y ecosistemas frágiles; e) cumplimiento de planes de manejo ambiental aprobados por la autoridad competente; f) implementación de planes de conservación de la biodiversidad.

En cuanto a la función social (FS), prevista para la pequeña propiedad y las propiedades colectivas, comunitarias y TIOC, además de los criterios vigentes –como reproducción social, cultural, simbólica y espiritual; fuente de medios de vida; seguridad alimentaria; planes de manejo; y vinculación económica al mercado– se considera que podrían integrarse explícitamente los siguientes aspectos: a) organización y representación vigente y registrada ante la autoridad competente; b) actas comunitarias de planificación anual de gestión económica y conservación de las tierras comunitarias; c) porcentaje de familias registradas que reportan ingresos suficientes para cubrir sus necesidades por encima de la línea de pobreza; d) planes de conservación de recursos, bosques, fuentes de agua y suelos;

e) integridad territorial bajo gestión de la organización comunitaria y TIOC, entre otros, compatibilizables con prácticas y reglamentos locales.

Es importante advertir que no todos los actores coinciden con una mayor regulación de la FES y la FS. En los últimos 20 años, diversas presiones de sectores y gremios han limitado la capacidad del Estado, a través del INRA, para cumplir con sus competencias legales y administrativas. Bajo argumentos relacionados con incendios, inundaciones, fenómenos naturales y otros eventos de origen humano –considerados externalidades sobre los predios– se ha postergado la intervención del INRA, dificultando la demostración adecuada de la FS y la FES.

Contrariamente a la postura de sectores sociales que se oponen a una mayor regulación de la FES y la FS, esta constituye precisamente la herramienta que integra conceptual y operativamente las distintas instancias del Estado responsables de velar por la seguridad jurídica, la economía y la sostenibilidad material de los territorios rurales.

Al mismo tiempo, la tecnología disponible actualmente facilita de manera considerable, a diferencia de hace 30 años, los procesos y procedimientos para vincular a los titulares de propiedades agrarias –individuales, colectivas y empresariales– con las bases de datos del INRA. Esto permite la actualización de datos, la verificación de límites, la incorporación de planes, permisos y otros mecanismos que fortalecen una relación transparente y beneficiosa tanto para los titulares como para el Estado. Entre estos mecanismos se incluyen el seguro agropecuario, regímenes impositivos especiales, acceso a crédito en algunos casos, programas públicos, certificaciones y trazabilidad de productos, entre otros.

9.3. Cierre del saneamiento y titulación de tierras

No es posible ni necesario concebir el cierre del proceso de saneamiento como la emisión de un último título en el país. En la etapa actual, considerando el conocimiento adquirido sobre los territorios y predios residuales, corresponde un cierre de facto de un proceso agrario masivo, convirtiéndolo en un proceso residual y especializado, centrado en los casos que forman parte del 5% de las tierras que aún se encuentran en fase avanzada de campo y documentación.

Los casos pendientes corresponden, en su mayoría, a áreas con conflictos no resueltos, superposición de derechos, problemas técnicos derivados de información incompleta o documentación parcial, y situaciones que requieren metodologías especializadas. Estas tareas, en muchos casos, se resolverán mediante la vía judicial, ya sea a través del Tribunal Agroambiental o por la vía civil en casos de herencias y particiones, dejando de formar parte del esquema de saneamiento masivo que caracterizó las últimas décadas.

En este nuevo escenario, se adoptará un marco operativo diferenciado para los casos pendientes, atendiendo a la naturaleza de cada situación y asignando responsabilidades específicas para su resolución. Asimismo, resulta fundamental fortalecer la articulación con el Tribunal Agroambiental y otras instancias competentes, para garantizar la resolución de disputas fuera del ámbito de competencia directa del INRA.

Al mismo tiempo, se requiere implementar una estrategia y organización territorializada flexible, capaz de concentrar recursos en los departamentos donde existen condiciones sociales, económicas y organizativas favorables para concluir los procesos pendientes de titulación.

De igual manera, el cierre del proceso de saneamiento abre la posibilidad de atender nuevas demandas sociales y territoriales, como la redistribución hacia sectores con menor acceso a la tierra, la consolidación de derechos en territorios indígenas y comunitarios, y la incorporación plena de criterios de sostenibilidad ambiental. La participación de pueblos indígenas, comunidades campesinas, mujeres y jóvenes en la gestión territorial será clave para garantizar que las políticas agrarias respondan efectivamente a las realidades y necesidades del país.

En este sentido, el cierre del proceso de saneamiento, entendido tanto como un acto fáctico como simbólico, no marca el fin de la gestión territorial en Bolivia, sino el inicio de una etapa distinta, caracterizada por la consolidación de derechos, el fortalecimiento institucional y la integración de una visión más integral y sostenible del uso y administración del territorio.

9.4. De un catastro relacionado al saneamiento a un catastro integral

El futuro del catastro en Bolivia se orienta hacia su consolidación, modernización e integración interinstitucional, estrechamente vinculada al cierre del saneamiento y a la transición hacia una gestión territorial más integral.

Con la finalización del saneamiento masivo, el catastro deja de ser un producto final de la titulación para convertirse en una herramienta permanente de administración y control del uso de la tierra. Su actualización debe ser continua, abarcando aproximadamente 103 millones de hectáreas, e incorporando cambios derivados de transferencias, herencias, fraccionamientos, unificaciones y modificaciones en el uso del suelo.

Los registros catastrales se vuelven más dinámicos a medida que se integran las propiedades saneadas y tituladas, lo que incrementa la demanda sobre el INRA. Aunque se han logrado avances en la interoperabilidad entre el catastro y los registros de derechos reales, aún queda un camino por recorrer para reducir plazos, tiempos y costos para la población usuaria.

El catastro es un sistema técnico-administrativo que describe las características físicas de un bien, incluyendo ubicación, dimensiones, linderos, uso y valor, entre otros. Su finalidad es coadyuvar en la gestión del territorio, la tributación, el ordenamiento y el control del uso de la tierra. Se complementa con el registro en Derechos Reales, que documenta el acto jurídico como la compraventa.

Las propiedades cambian frecuentemente de titularidad. En el caso de propiedades individuales, pequeñas, medianas y empresariales, esto ocurre principalmente por herencia o compraventa, lo que convierte la actualización catastral en un proceso continuo y desafiante. En el caso de propiedades colectivas, normalmente se registran una sola vez en ambos sistemas; no obstante, como se mencionó anteriormente, resulta conveniente complementar este registro con la actualización de representantes legales, evitando conflictos por representaciones fraudulentas.

El objetivo del INRA es avanzar hacia un catastro multipropósito, que no solo registre propiedad y derechos reales, sino que también sirva para la gestión ambiental, el ordenamiento territorial, la recaudación fiscal cuando corresponda y la planificación del desarrollo.

Desde la perspectiva de la planificación del desarrollo, la coordinación entre los niveles nacional, departamental y municipal es clave para superar la actual fragmentación institucional, al tiempo que se reduce la

desconexión entre la planificación territorial y las particularidades de la propiedad de la tierra y del territorio.

9.5. Defensa del Estado y gestión de asuntos legales

En el escenario posterior al cierre del proceso masivo de saneamiento de tierras, el INRA enfrenta un doble desafío estratégico en el ámbito jurídico que marcará el rumbo de su accionar institucional en los próximos años: por un lado, la atención a la creciente judicialización de los procesos, incluidos aquellos que ya han concluido; por otro, la necesidad de garantizar la defensa legal ante nuevos esquemas de judicialización que busquen impedir acciones como la verificación del cumplimiento de la FES y la emisión de resoluciones particulares sobre predios en ese sentido.

La experiencia reciente ha demostrado que incluso los procesos de saneamiento cerrados pueden ser objeto de acciones judiciales de nulidad, revisión o impugnación, en muchos casos impulsadas por terceros ajenos al procedimiento original. Este fenómeno genera inseguridad jurídica y pone en riesgo la estabilidad de los derechos ya consolidados, obligando al INRA a destinar recursos humanos, técnicos y financieros a la defensa de sus actos administrativos.

Frente a esta situación, es imprescindible que, bajo cualquier esquema organizacional, se fortalezca la capacidad de respuesta institucional mediante protocolos internos claros, una coordinación más estrecha con la Procuraduría General del Estado y la implementación de un sistema de monitoreo y alerta temprana que permita anticipar y gestionar los casos judicializados.

Asimismo, será necesario promover reformas normativas que limiten la reapertura injustificada de procesos concluidos, protegiendo el

principio de cosa juzgada administrativa y asegurando que la labor institucional no se vea continuamente interrumpida por litigios infundados.

El trabajo de regulación normativa y verificación del cumplimiento de la FES se fortalecerá en la medida en que el sistema judicial incorpore de forma clara y coherente los aspectos ausentes en la normativa agroambiental, por ejemplo mediante la discusión y aprobación de un Código Ambiental que no solo regule las actuaciones de los jueces, sino que también oriente a las personas y a los funcionarios públicos de las distintas instituciones vinculadas con la tierra y los recursos naturales que esta sustenta.

Uno de los desafíos de la institucionalidad pública para responder a procesos judiciales es la dispersión geográfica donde pueden ocurrir estos casos, la perentoriedad de los plazos y la contundencia con que se debe actuar, aspectos que requieren un sistema complejo, altamente especializado y con un presupuesto asegurado de manera permanente.

9.6. INRA: nodo estratégico de información para la gestión territorial del Estado

A partir del fortalecimiento progresivo de su infraestructura tecnológica, la consolidación de sistemas integrados, la interoperabilidad interinstitucional y la capacidad técnica instalada, el INRA se encuentra actualmente en condiciones de administrar información territorial a nivel de predio con un alto grado de resolución, confiabilidad y actualización.

Este posicionamiento no solo consolida su rol institucional, sino que avanza hacia su consolidación como centro neurálgico y nodo estratégico del Estado Plurinacional de Bolivia para la generación, gestión y articulación de información territorial clave, integrando variables jurídicas, técnicas, ambientales,

productivas y sociales necesarias para múltiples funciones públicas y privadas. Entre estas se incluyen el diseño de políticas agrarias, la planificación de usos del suelo, el control de la función económico-social, el cálculo de valores fiscales, la emisión de seguros agrarios, la actualización del catastro nacional y el cruce de datos con entidades como la ABT, el Seguro Agrario, Derechos Reales, Impuestos Internos y el INE.

La naturaleza dinámica del catastro rural y los desafíos emergentes del contexto territorial –como el cambio climático, la expansión de la frontera agrícola y los procesos migratorios– exigen que esta plataforma tecnológica se mantenga en constante actualización, fortaleciendo las capacidades institucionales en seguridad de la información, respaldo, interoperabilidad, monitoreo satelital y gestión documental.

En este marco, el INRA no solo consolida su papel como autoridad técnica en saneamiento y titulación, sino que también puede asumir la función de unidad especializada del Estado para la gestión y provisión de información territorial integral y confiable, contribuyendo a una gestión pública más eficiente, transparente y basada en evidencia.

9.7. Financiamiento

A medida que se transforman las prioridades, responsabilidades e institucionalidad del INRA, el esquema de financiamiento de la entidad desconcentrada también debe diseñarse de manera equilibrada, considerando las tareas necesarias para cumplir sus objetivos y los recursos disponibles para sostener una institución con capacidad operativa, de investigación y de actualización permanente.

En el corto plazo, los ingresos del INRA provenientes de certificados catastrales, aranceles por certificaciones e incluso la

adjudicación de recortes pendientes en diversas regiones del país pueden cubrir una parte de los costos relacionados con el saneamiento que aún queda pendiente, así como del catastro y la defensa jurídica. Este financiamiento se vería potenciado por el crédito internacional gestionado con el BID, que se encuentra en consulta de aprobación en la Asamblea Legislativa.

No obstante, a largo plazo, el fortalecimiento de las nuevas funciones del INRA requerirá financiamiento directo del nivel central del Estado, que permita sostener acciones que no generan ingresos directos para la institución, pero sí benefician a otras entidades estatales y al patrimonio de la sociedad boliviana en su conjunto.

Los casos más relevantes de beneficio al patrimonio de la sociedad boliviana incluyen el monitoreo constante, la protección y la defensa de las tierras fiscales no disponibles que deben titularse y se encuentran bajo tuición del INRA. Esta labor corresponderá a nuevas funciones y especialidades de los equipos técnicos, con presencia activa en todo el territorio nacional.

Otras instituciones del Estado podrán acceder a las bases de datos del INRA, no solo en lo relativo a la propiedad agraria titulada, sino también a información complementaria, como las actividades desarrolladas en los predios, los impactos del cambio climático y las acciones humanas de restauración o degradación de la naturaleza.

Como parte de su función social, el INRA también podrá coordinar y brindar apoyo técnico continuo a territorios indígenas, monitoreando la integridad territorial, acompañando la planificación del uso de la tierra y alertando sobre posibles desviaciones de la voluntad de los titulares.

En el caso de la mediana y propiedad empresarial, los mapas de valor de la tierra,

los autoavaloúos, el valor comercial y las transferencias y transacciones son esenciales para reestructurar los sistemas de cálculo de impuestos y fortalecer la institucionalidad de los gobiernos municipales, autonomías indígenas, departamentales, así como de la entidad encargada de la regulación, cobro o exoneración de impuestos a nivel nacional.

Evitar la duplicidad de funciones del Estado—como la proliferación de observatorios, la generación paralela de información georreferenciada, la adquisición y procesamiento repetido de imágenes satelitales, el desarrollo aislado de sistemas de alerta temprana o la implementación independiente de plataformas de monitoreo ambiental y productivo—permitiría un ahorro significativo de recursos, que podrían redistribuirse según las funciones y responsabilidades de cada institución. En este marco, el INRA podría centralizar y optimizar estos servicios, poniéndolos a disposición de otras instituciones públicas e incluso privadas, asegurando coherencia con sus objetivos y evitando esfuerzos fragmentados que limitan la eficiencia del Estado.

9.8. Institucionalidad

La institucionalidad agraria en Bolivia está constitucionalizada. El artículo 404 de la Constitución Política del Estado de 2009 establece: “El Servicio Boliviano de la Reforma Agraria, cuya máxima autoridad es el presidente del Estado, es la entidad responsable de planificar, ejecutar y consolidar el proceso de reforma agraria y tiene jurisdicción en todo el territorio del país”.

A medida que el proceso de saneamiento avanza hacia su fase final, el INRA enfrenta la necesidad de redefinir su rol dentro de la administración pública boliviana. Su futuro está marcado por desafíos significativos que requieren una profunda reestructuración institucional y un ajuste en sus funciones.

Uno de los principales retos radica en la transición hacia una estructura más pequeña, eficiente y especializada. Se prevé una reducción sustancial del número de funcionarios, concentrándose en tareas específicas de administración, monitoreo y fiscalización. El nuevo INRA, o su eventual entidad sucesora, concentrará la mayor parte del personal en las oficinas centrales, distribuyendo el resto en unidades departamentales de menor escala a nivel nacional.

En el corto plazo, el INRA debe culminar los procesos de saneamiento pendientes, concentrados en predios de alta conflictividad y escasa extensión. Estos casos, que representan el tramo más complejo del proceso, requieren un abordaje especializado, con énfasis en la mediación y la resolución de disputas.

En el mediano plazo, se plantea la posibilidad de fusionar las funciones del INRA con otras entidades, como la Autoridad de Bosques y Tierras (ABT), en una institución única encargada de gestionar tierras, bosques y aguas. Esta fusión permitiría una administración integral de los recursos naturales, reducir la fragmentación institucional y mejorar la coordinación entre las distintas instancias del Estado, configurándose como una alternativa viable para el futuro.

Un aspecto central de esta nueva etapa será el fortalecimiento de la función de monitoreo y control del uso de la tierra. La verificación periódica del cumplimiento de la función económica social (FES) se consolidará como la principal tarea del INRA, en un contexto donde la tenencia de la tierra ya se encuentra regularizada en su mayoría. Esta función implica no solo supervisión técnica, sino también la capacidad de revertir tierras que no cumplan con los criterios establecidos por la ley.

El INRA también deberá desempeñar un rol clave como generador y proveedor de información territorial confiable. Su vasta base

de datos catastrales, históricos y geoespaciales puede convertirse en una fuente estratégica para la planificación estatal y para otros actores públicos y privados. La prestación de servicios catastrales y de información con valor agregado podría constituir una fuente estable de financiamiento institucional.

En este contexto, el debate sobre el financiamiento del INRA adquiere una nueva dimensión. La posibilidad de sustentar sus operaciones mediante la venta de tierras fiscales no susceptibles de distribución, la prestación de servicios o la aplicación de impuestos agrarios basados en mapas de valores actualizados aparece como una alternativa viable. No obstante, estas opciones requerirán reformas legales y un amplio consenso político, dada la sensibilidad social que rodea la tierra en Bolivia.

Otro tema emergente es la necesidad de regular de forma más efectiva los conflictos entre la propiedad agraria y otros usos del territorio, como la minería. Se ha evidenciado que algunos actores están utilizando los títulos agrarios como mecanismos para acceder a derechos mineros, generando tensiones legales y sociales. El INRA deberá establecer mecanismos claros de coordinación con la Autoridad Jurisdiccional Administrativa Minera (AJAM) y otras instancias competentes, para evitar que los títulos agrarios sean instrumentalizados con fines ajenos a la producción agrícola.

En última instancia, la sostenibilidad institucional del INRA dependerá de su capacidad para asumir estas nuevas funciones, consolidarse como referente en la gestión territorial y mantener un equilibrio entre eficiencia administrativa y justicia social. Su continuidad no solo está vinculada a su capacidad técnica, sino también a la voluntad política de respaldar una institución que, pese a sus dificultades, ha sido clave en la transformación agraria y territorial de Bolivia.

Desde una mirada crítica, es necesario reconocer que el INRA ha pasado de ser un organismo de ejecución masiva de titulaciones a una entidad que deberá especializarse en la vigilancia y regulación del uso del suelo. Esta transición exige un cambio de mentalidad institucional, con énfasis en planificación, transparencia y rendición de cuentas.

Por tanto, el futuro del INRA no puede interpretarse como una simple reducción de su tamaño ni como el fin de su misión histórica. Más bien, representa una reconversión institucional que puede fortalecer su relevancia en la administración pública boliviana, siempre que consolide nuevas capacidades técnicas y financieras que le permitan operar de manera autónoma y sostenible.

El Ministerio de Desarrollo Rural, Agropecuario y Medio Ambiente (MDRAyMA) de Bolivia fue reorganizado y renombrado como Ministerio de Desarrollo Rural y Tierras (MDRyT) en 2009, como parte del proceso de reestructuración del Órgano Ejecutivo tras la promulgación de la nueva Constitución Política del Estado (CPE) en febrero de ese mismo año.

Se proyecta que el nuevo INRA contará con no más de 400 personas altamente especializadas. De ellas, aproximadamente 150 estarán concentradas a nivel nacional en funciones administrativas, mientras que el resto se distribuirá por todo el país según la carga de trabajo, con mayor concentración estimada en los departamentos de Santa Cruz, Beni, Cochabamba y Tarija.

Documentación de referencia – Capítulo 9

- Bautista Durán, R. (2023). Indicadores de género en la temática agraria y territorial en Bolivia. En O. Bazoberry, R. Bautista, & L. España, *Acceso a la tierra y territorio. Una oportunidad para reducir desigualdades en Bolivia* (págs. 121-128). IPDRS / Oxfam / Pan para el Mundo.
- Bazoberry Chali, O. (2023). Nueva función social de la tierra y pluriterritorialidad. En O. Bazoberry, R. Bautista, & L. España, *Acceso a la tierra y territorio. Una oportunidad para reducir desigualdades en Bolivia* (págs. 131-138). IPDRS / Oxfam / Pan para el Mundo.
- Fernández Fuentes, J., & Fernández Campos, A. (2023). Mercados de tierras y equidad: de lo pensable a lo posible. En O. Bazoberry, R. Bautista, & L. España, *Acceso a la tierra y territorio. Una oportunidad para reducir desigualdades en Bolivia* (págs. 85-92). IPDRS / Oxfam / Pan para el Mundo.
- Núñez Aramayo, E. (2023). Situación actual del proceso de saneamiento y de titulación de tierra-territorio en Bolivia, y perspectivas de la institucionalidad agraria. En O. Bazoberry, R. Bautista, & L. España, *Acceso a la tierra y territorio. Una oportunidad para reducir desigualdades en Bolivia* (págs. 205-210). IPDRS / Oxfam / Pan para el Mundo.
- Paz Arauco, L., & Salas Acarapi, J. (2023). Acceso de las mujeres a la tierra y al territorio en Bolivia: nexos con el cambio climático. En O. Bazoberry, R. Bautista, & L. España, *Acceso a la tierra y territorio. Una oportunidad para reducir desigualdades en Bolivia* (págs. 113-120). IPDRS / Oxfam / Pan para el Mundo.
- Quiroga Antelo, O. (2023). Balance y perspectivas de la Autoridad de Fiscalización y Control Social de Bosques y Tierra (ABT). En O. Bazoberry, R. Bautista, & L. España, *Acceso a la tierra y territorio. Una oportunidad para reducir desigualdades en Bolivia* (págs. 211-222). IPDRS / Oxfam / Pan para el Mundo.
- Rojas Quiroga, R., & Orellana Vera, I. (2023). Incorporación de las variables ambientales en la normativa y en los instrumentos de verificación de la función social y de la función económica social. En O. Bazoberry, R. Bautista, & L. España, *Acceso a la tierra y territorio. Una oportunidad para reducir desigualdades en Bolivia* (págs. 43-54). IPDRS / Oxfam / Pan para el Mundo.
- Rojas Vásquez, E., & Villagómez Guzmán, F. (2023). Dinámicas del valor económico y social de la pequeña propiedad en Bolivia. En O. Bazoberry, R. Bautista, & L. España, *Acceso a la tierra y territorio. Una oportunidad para reducir desigualdades en Bolivia* (págs. 57-64). IPDRS / Oxfam / Pan para el Mundo.
- Terceros Cuéllar, E. (2023). Diseño institucional de la jurisdicción agroambiental. En O. Bazoberry, R. Bautista, & L. España, *Acceso a la tierra y territorio. Una oportunidad para reducir desigualdades en Bolivia* (págs. 223-228). IPDRS / Oxfam / Pan para el Mundo.

Normativa nacional

Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia. (7 de febrero de 2009). <http://www.gacetaoficialdebolivia.gob.bo>

Decreto Supremo N° 29215. (2 de agosto de 2007). *Reglamento de la Ley N° 1715 del Servicio Nacional de Reforma Agraria, modificada por la Ley N° 3545 de Reconducción Comunitaria de la Reforma Agraria*. <http://www.gacetaoficialdebolivia.gob.bo>

Decreto Supremo N° 3467. (24 de enero de 2018). *Modifica los Artículos 76, 104, 108, 266, 267, 327, 344, 361, 364 y 408 del Decreto Supremo N° 29215 que reglamenta la Ley N° 1715 y la Ley N° 3545*. <http://www.gacetaoficialdebolivia.gob.bo>

Decreto Supremo N° 4719. (18 de mayo de 2022). *Consolida la ancestralidad de las Naciones y Pueblos Indígena Originario Campesinos sobre sus tierras*. <http://www.gacetaoficialdebolivia.gob.bo>

Ley N° 1715. (18 de octubre de 1996). *Ley de Servicio Nacional de Reforma Agraria*. <http://www.gacetaoficialdebolivia.gob.bo>

Ley N° 3545. (28 de noviembre de 2006). *Ley de Reconducción Comunitaria de la Reforma Agraria*. <http://www.gacetaoficialdebolivia.gob.bo>

Capítulo 10

COROLARIO: UN LEGADO QUE INTERPELA

En la historia de Bolivia, la Reforma Agraria constituye un acontecimiento permanente y vital, conducido por fuerzas políticas surgidas de los propios territorios. Comparte con otras regiones del mundo la naturaleza social de la recuperación de tierras usurpadas y mal habidas, así como el principio de distribución y conservación de la propiedad como expresión de soberanía nacional. Ese principio se extiende a la soberanía de las nacionalidades, como eje rector de la protección de los bienes naturales, de la seguridad con soberanía alimentaria, de la generación de empleo y, más recientemente, de los procesos de multirresidencia, con rasgos de género y generacionales aún poco estudiados, conocidos y reconocidos.

En otras regiones del mundo, en cambio, ha prevalecido el sentido comercial de la tierra: como medio de producción agropecuaria y como capital o patrimonio empresarial en el sentido más amplio de los recursos que contiene. Allí, el término “reforma agraria” se utilizó apenas en un corto período de la historia, para aludir a procesos marginales de distribución de tierras por parte del Estado, normalmente adquiridas en el mercado para apaciguar conflictos sociales o garantizar acceso a pueblos indígenas, de acuerdo con convenios y convenciones internacionales.

Bolivia se ha destacado en la primera vertiente. A lo largo de los diferentes ciclos de la Reforma Agraria –principalmente desde 1953, con la reforma de 1996 y los ajustes introducidos a partir de 2006– se produjo un cambio profundo en la estructura de la propiedad agraria a nivel nacional. Actualmente, el 94% de la superficie

cuenta con título de tierras y registro reconocido a titulares en los cinco tipos de propiedad vigentes: pequeña propiedad, mediana propiedad, propiedad empresarial, comunidad y pueblo indígena originario campesino.

Las bolivianas y los bolivianos podemos apreciarnos en el mundo por al menos tres aspectos relativos a las tierras rurales: primero, somos de los pocos países que han logrado el saneamiento y la titulación de prácticamente toda la superficie rural del país, lo que constituye la base para garantizar el derecho propietario; segundo, la masiva inclusión de las mujeres en los títulos de propiedad y registros públicos, lo que representa una nueva posición en el ordenamiento jurídico y en la participación de las mujeres en la economía y en las organizaciones sociales y gremiales; y tercero, la ratificación en el occidente, y la restitución en Oriente, Chaco y Amazonía, de las tierras de pueblos indígenas, atendiendo demandas históricas largamente postergadas.

No todo se ha logrado de la manera que cada actor, académico o activista imaginaría en sus propios términos. El resultado es un rompecabezas que es necesario conocer, analizar, reflexionar y volver a apropiarse. Más allá de las voluntades institucionales, es necesario comprender que los procesos de reforma se desarrollan sobre estructuras sociales construidas en el tiempo y con una lógica propia. El logro del INRA fue haber establecido ese mapa, mucho más dinámico de lo que se pensó al diseñar la normativa contemporánea de saneamiento y titulación de tierras.

Todavía existen actores que apuestan a volver a foja cero, a desconocer los avances del país y a pretender ocupar más tierras, sea con un argumento productivista industrial extranjerizado o con intenciones oscuras vinculadas al mercado ilegal de tierras. En ambos casos, ello no podría ocurrir sin constituir una expropiación masiva de derechos, como sucedió en 1874 con la conocida Ley de Exvinculación que, bajo el argumento de modernizar el agro, transfirió tierras colectivas de pueblos indígenas a manos de hacendados y terratenientes. Salvando los 150 años de diferencia, hoy persisten narrativas similares. Igual que en los hechos posteriores del siglo pasado, los pueblos –hoy masivamente poseedores de títulos de propiedad– podrán resistir tal pretendido atropello en base a documentos de posesión reconocidos por el Estado.

El proceso de saneamiento y titulación de tierras, y la institucionalidad denominada INRA, se concibieron como algo transitorio, que podría haberse completado en plazos más cortos de los que finalmente tomó: de los 10 años estimados se prolongó a 30. Sin embargo, se culminó gracias al esfuerzo y la movilización de los actores rurales y del Estado boliviano.

Esta dimensión, histórica por demás y un logro del país y del Estado Plurinacional de Bolivia, evidencia la necesidad de pensar una nueva institucionalidad que administre el derecho propietario conforme a las normativas vigentes, incorpore ajustes para resolver problemáticas puntuales en el ámbito territorial y avance en la inclusión acelerada de criterios actualizados de FES y FS. Ello con el fin de resguardar la soberanía nacional bajo el principio de sostenibilidad de los recursos naturales, entre ellos la tierra y los bienes materiales e inmateriales que contiene.

Concluida esta fase, el Estado cuenta con la capacidad –y la obligación– de dar un paso decisivo, reestructurando la institucionalidad

pública para garantizar que las competencias de legislación, planificación, seguimiento y monitoreo se ejerzan de manera integral y efectiva, en coherencia con los derechos y las iniciativas de todos los actores sociales legítimos en los territorios. Estas competencias deben ser concurrentes con las temáticas estratégicas del uso de la tierra, el agua y el medio ambiente, así como con la economía de las familias, las empresas y el propio Estado. Ello exige una reorganización profunda de ministerios, viceministerios, unidades desconcentradas y demás instancias competentes, para actuar con articulación, coherencia y eficacia frente a los desafíos actuales.

También será necesario un ordenamiento normativo que actualice los criterios de regulación de la propiedad agraria, la FES y la FS, la clasificación de los tipos de propiedad y el régimen impositivo aplicable a medianas propiedades y empresas agropecuarias.

Lejos de constituir un retroceso, la reestructuración del Estado –incluido el propio INRA– es una tarea pendiente que se fue postergando y que aún arrastra lógicas contrapuestas: de una institucionalidad preconstituyente, basada en un sistema de competencias desconcentrado y descoordinado, hacia una institucionalidad acorde con las nuevas características del país, de su población, de los avances tecnológicos y de las necesidades futuras.

Las propuestas y preocupaciones legítimas de los actores sociales, gremiales y políticos encuentran en los avances del INRA las bases materiales y tecnológicas suficientes para impulsar un proceso de reorientación de su misión y de rediseño institucional. Este debe reorganizar tareas, responsabilidades y competencias para responder de manera adecuada a las nuevas dimensiones de los desafíos de la administración y gestión de tierras, reguladas por el Estado en favor de los intereses comunes del pueblo boliviano.

ÍNDICE BIBLIOGRÁFICO

LIBROS

- Albó, X. (1983). *¿Bodas de plata? o réquiem para una Reforma Agraria*. CIPCA.
- Almaraz, A. (2002). *Tierras Comunitarias de Origen. Saneamiento y Titulación. Guía para el Patrocinio Jurídico*. CEJIS.
- Almaraz, A. (2019). *Pervivencia comunitaria y continuidad colonial del Estado: Los territorios indígenas en la legislación y las políticas públicas de Bolivia*. Santa Cruz: CEJIS, IWGIA y DIAKONIA.
- Barrenechea, R. (2007). *Derecho Agrario. Hacia el derecho del sistema terrestre*. La Paz, Bolivia: El original.
- Bautista, R. (Ed.). (2010). *¿Acaso la tierra está enferma? La experiencia del Saneamiento de Tierras Comunitarias de Origen con CONAMAQ*. La Paz, Bolivia: Agrónomos y Veterinarios Sin Fronteras (AVSF).
- Bazoberry, O., Bautista, R., & España, L. (2023). *Acceso a la tierra y territorio. Una oportunidad para reducir desigualdades en Bolivia*. IPDRS / Oxfam / Pan para el Mundo.
- Colque, G., Tinta, E., & Sanjinés, E. (2016). *Segunda Reforma Agraria. Una historia que incomoda*. TIERRA.
- Guzmán, I. (2008). *Saneamiento de tierras en seis regiones de Bolivia, 1996-2007*. CIPCA - Cuadernos de Investigación N° 69.
- Hernáiz, I., & Pacheco, D. (2001). *La Ley INRA en el espejo de la historia. Dos siglos de reformas agrarias en Bolivia*. Fundación TIERRA.
- Herrera, E., Cárdenas, C., & Terceros, E. (2003). *Identidades y territorios indígenas. Estrategias identitarias de los tacana y ayoreo frente a la Ley INRA*. PIEB.
- INRA. (2008). *La tierra tiene nombre de mujer. Equidad y género en el proceso de saneamiento de tierras*. Instituto Nacional de Reforma Agraria.
- INRA. (2010). *Breve historia del reparto de tierras en Bolivia. De la titulación colonial a la Reforma Agraria y la Ley INRA; certezas y proyecciones de la Ley de Reducción Comunitaria en Bolivia*. Instituto Nacional de Reforma Agraria. <https://www.inra.gob.bo/wp-content/uploads/2023/10/BreveHistoria2010.pdf>
- INRA. (2010). *Normativa agraria en la era de la reducción comunitaria de la Reforma Agraria (2006-2010)*. Instituto Nacional de Reforma Agraria.
- INRA. (11 de octubre de 2022). *Compendio normativo – Unidad de Transparencia*. Instituto Nacional de Reforma Agraria. <https://www.inra.gob.bo/wp-content/uploads/2024/01/Compendio-Normativo-Unidad-de-Transparencia-11-1>

- INRA. (2024). *Derechos de las mujeres a la tierra y territorio*. Instituto Nacional de Reforma Agraria.
- INRA. (2024). *Primero las mujeres. Inclusión en el acceso a la tenencia de la tierra-territorio en Bolivia*. <https://www.inra.gob.bo/wp-content/uploads/2025/04/INRA-Libro-Primero-las-Mujeres-2024-1.pdf>
- Justiniano, M., Saisari, S., Pacheco, D., & Núñez, E. (2022). *Tierra y territorio: una disputa inconclusa*. Vicepresidencia del Estado Plurinacional de Bolivia / Friedrich-Ebert-Stiftung en Bolivia (FES Bolivia) - Serie Conversatorios en Democracia, N° 3.
- Morales, M. (2011). *Hablemos de tierras. Minifundio, gestión territorial, bosques e impuesto agrario en Bolivia*. Consultora SUR / Reino de los Países Bajos / Plural editores.
- Paz Ballivián, D., & Zeballos, H. (2003). *Instituto Nacional de Reforma Agraria: diagnóstico de la reforma agraria boliviana, 20 años después de la promulgación de la ley*. Instituto Nacional de Reforma Agraria.
- Regalsky, P., Núñez del Prado, J., Vásquez Rojas, S., & Chumacero, J. (2015). 1. *Territorios, minifundio e individualización. Serie: La problemática de la tierra a 18 años de la Ley INRA*. Fundación TIERRA.
- Urioste, M., Barragán, R., & Colque, G. (2007). *Los nietos de la reforma agraria. Tierra y comunidad en el altiplano de Bolivia*. Fundación TIERRA.
- Vargas, J. (Coord.), *Proceso agrario en Bolivia y América Latina* CIDES-UMSA / PLURAL Editores.

CAPÍTULOS DE LIBROS

- Almaraz Ossio, A. (2023). La propiedad comunitaria de la tierra como singularidad histórica del nuevo ciclo agrario en Bolivia. En O. Bazoberry, R. Bautista, & L. I. España, *Acceso a la tierra y territorio. Una oportunidad para reducir desigualdades en Bolivia* (págs. 167-174). IPDRS / Oxfam / Pan para el Mundo.
- Bazoberry, O. (2003). 50 años de la Reforma Agraria en el Chaco boliviano. En J. Vargas (Coord.), *Proceso agrario en Bolivia y América Latina* (págs. 145-176). CIDES-UMSA / PLURAL Editores.
- Cámara Agropecuaria del Oriente. (2003). Antecedentes, situación actual y recomendaciones en la tenencia de la tierra en el oriente boliviano. En J. Vargas (Coord.), *Proceso agrario en Bolivia y América Latina* (págs. 137-144). CIDES-UMSA / PLURAL Editores.
- Durán, Á. (2003). Tierra para todos. En J. Vargas (Coord.), *Proceso agrario en Bolivia y América Latina* (págs. 359-365). CIDES-UMSA / PLURAL Editores.
- Fernández Fuentes, J., & Fernández Campos, A. (2023). Mercados de tierras y equidad: de lo pensable a lo posible. En O. Bazoberry, R. Bautista, & L. España, *Acceso a la tierra y territorio. Una oportunidad para reducir desigualdades en Bolivia* (págs. 85-92). IPDRS / Oxfam / Pan para el Mundo.

- Fernández, E. (2003). La Reforma Agraria en Bolivia y el MST. En J. Vargas (Coord.), *Proceso agrario en Bolivia y América Latina* (págs. 191-204). CIDES-UMSA / PLURAL Editores.
- Galoppo von Borries, E. (2003). Resultados de los cambios introducidos por la Reforma Agraria. En J. Vargas (Coord.), *Proceso agrario en Bolivia y América Latina* (págs. 177-190). CIDES-UMSA / PLURAL Editores.
- Jiménez, E. (2003). Tierra y Territorio y Políticas para la Tierra. En J. Vargas (Coord.), *Proceso agrario en Bolivia y América Latina* (págs. 385-425). CIDES-UMSA / PLURAL Editores.
- Mamani, M., & Marca, J. (2023). Acercamiento preliminar al post-saneamiento. La transferencia de derechos sobre la tierravía herencia para las mujeres indígenas y campesinas de tierras altas y bajas de Bolivia. En O. Bazoberry, R. Bautista, & L. España, *Acceso a la tierra y territorio. Una oportunidad para reducir desigualdades en Bolivia* (págs. 95-104). IPDRS / Oxfam / Pan para el Mundo.
- Núñez Aramayo, E. (2023). Situación actual del proceso de saneamiento y de titulación de tierra-territorio en Bolivia, y perspectivas de la institucionalidad agraria. En O. Bazoberry, R. Bautista, & L. España, *Acceso a la tierra y territorio. Una oportunidad para reducir desigualdades en Bolivia* (págs. 205-210). IPDRS / Oxfam / Pan para el Mundo.
- Rojas Quiroga, R., & Orellana Vera, I. (2023). Incorporación de las variables ambientales en la normativa y en los instrumentos de verificación de la función social y de la función económica social. En O. Bazoberry, R. Bautista, & L. España, *Acceso a la tierra y territorio. Una oportunidad para reducir desigualdades en Bolivia* (págs. 43-54). IPDRS / Oxfam / Pan para el Mundo.
- Rojas Vásquez, E., & Villagómez Guzmán, F. (2023). Dinámicas del valor económico y social de la pequeña propiedad en Bolivia. En O. Bazoberry, R. Bautista, & L. España, *Acceso a la tierra y territorio. Una oportunidad para reducir desigualdades en Bolivia* (págs. 57-64). IPDRS / Oxfam / Pan para el Mundo.
- Romero Bonifaz, C. (2003). La Reforma Agraria en las tierras bajas de Bolivia. En J. Vargas (Coord.), *Proceso agrario en Bolivia y América Latina* (págs. 83-126). CIDES-UMSA / PLURAL Editores.
- Salomón, R. (2003). La tierra es de quien la trabaja. En J. Vargas (Coord.), *Proceso agrario en Bolivia y América Latina* (págs. 65-82). CIDES-UMSA / PLURAL Editores.
- Soliz Tito, L., & Fernández Cáceres, L. (2023). Conflictividad por la tierra y el territorio, y ampliación de la frontera agrícola en Bolivia. En O. Bazoberry, R. Bautista, & L. España, *Acceso a la tierra y territorio. Una oportunidad para reducir desigualdades en Bolivia* (págs. 75-84). IPDRS / Oxfam / Pan para el Mundo.

ARTÍCULOS DE REVISTA

- Asturizaga, L. (2022). Inseguridad en el agro: Desinstitucionalización y desprotección al productor. *Ideas & Debate*, 141-177. <https://doi.org/https://fundep.org.bo/wp-content/uploads/2023/12/Inseguridad-en-el-agro.-Desinstitucionalizacion-y-desproteccion-al-productor-Luis-Fernando-Asturizaga.pdf>
- Calla Ortega, R. (2008). El INRA y la propiedad de la tierra. *Derechos Humanos y Acción Defensorial*(4), 423-449. <https://doi.org/https://biblioteca.corteidh.or.cr/tablas/R22119.pdf>
- Fornillo, B. (2012). ¿Existe una reforma agraria en la Bolivia del Movimiento al Socialismo? *Íconos. Revista de Ciencias Sociales*(42), 153-166. <https://doi.org/https://iconos.flacsoandes.edu.ec/index.php/iconos/article/view/365>
- Patiño Fernández, M. (2020). ¿Reforma agraria en Bolivia?, del sueño a la realidad: Distribución, saneamiento y gestión integral de tierras. *Apthapi*, 6(3), 2145-2051. <https://doi.org/https://apthapi.umsa.bo/index.php/ATP/article/view/79>
- Urioste, M. (2004). Bolivia. La Reforma Agraria abandonada. Los valles y el altiplano. *Debate Agrario*(37), 161-182. <https://doi.org/https://cepes.org.pe/wp-content/uploads/2019/03/06-urioste-i.pdf>

ARTÍCULOS EN PÁGINAS WEB

- CENDA. (2018). *Tierra, territorio y derechos colectivos. Saneamiento y titulación de tierras de 1996 hasta 2017*. CENDA. <https://www.cenda.org/secciones/tierra-territorio-yderechos-colectivos/item/546-saneamiento-y-titulacion-de-tierras-de-1996-hasta-2017>
- Killeen, T. (2024). *Bolivia, pionera de la reforma agraria en Sudamérica*. MONGABAY. <https://es.mongabay.com/2024/01/bolivia-pionera-de-la-reforma-agraria-en-sudamerica-libro/>
- Lizarraga, G. (2019). *Problemática rural boliviana*. Inmediaciones. <https://inmediaciones.org/problematika-rural-boliviana/>
- Núñez, E., & Rodríguez, J. (2012). *Reforma Agraria un proceso todavía inconcluso*. CIPCA. <https://cipca.org.bo/analisis-y-opinion/cipca-notas/reforma-agraria-un-proceso-todavia-inconcluso>
- Romero Bonifaz, C., & Betancur, A. C. (2002). *El proceso agrario: La frustración del saneamiento agrario*. América Latina en Movimiento. <https://www.alainet.org/es/active/9723?language=es>
- Sanjinés, E. (2013). *Las condiciones jurídicas de acceso a la tierra para campesinos e indígenas en Bolivia*. Movimiento Regional por la Tierra. <https://porlatierra.org/docs/Qodr6enB.pdf>
- Sanjinés, E. (2022). *Tierras con títulos, pero sin seguridad jurídica*. Fundación TIERRA. <https://ftierra.org/index.php/opinion-y-analisis/1034-tierras-con-titulos-pero-sin-seguridad-juridica>

INFORMES GUBERNAMENTALES O INSTITUCIONALES

- BID. (s.f.). *Programa de Saneamiento de Tierras II (BO-L1113). Perfil de Proyecto*. Banco Interamericano de Desarrollo.
- Global Land Alliance. (2023). *Evaluación Preliminar. Consultoría para el Evaluación y Gestión de los Riesgos e Impactos Ambientales y Sociales del Programa de Consolidación de la Reforma Agraria para coadyuvar al Desarrollo Rural Sustentable en Bolivia*.
- INRA. (11 de octubre de 2022). *Compendio normativo – Unidad de Transparencia*. Instituto Nacional de Reforma Agraria. <https://www.inra.gob.bo/wp-content/uploads/2024/01/Compendio-Normativo-Unidad-de-Transparencia-11-1>
- IBCE. (2024). El INRA se encamina a promover el uso sostenible de la tierra. *Comercio Exterior*(316). <https://doi.org/https://ibce.org.bo/images/publicaciones/CE-316-El-INRA-promover-uso-sostenible-de-la-tierra.pdf>
- INRA. (2024). *Derechos de las mujeres a la tierra y territorio*. Instituto Nacional de Reforma Agraria.
- Marrero Castro, J. F. (2021). Dogmática de la propiedad agraria en el Derecho Venezolano: suficiencia y eficacia en la tenencia de tierras. *Tesis doctoral, doctorado en Ciencias mención Derecho*. Caracas: Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas, Escuela de Derecho, Centro de Estudios de Postgrado / Universidad Central de Venezuela. <http://hdl.handle.net/10872/22527>
- INRA / MDRAyMA / VMT. (2007). *Plan Estratégico Nacional de Saneamiento y Titulación de Tierras, 2007-2013*. INRA / Ministerio de Desarrollo Rural, Agropecuario y Medio Ambiente / Viceministerio de Tierras.
- Morales, Miguel (coord.) / Estrategia, Inc. (agosto de 2022). *Informe de Evaluación de Medio Término - Programa de Saneamiento y Titulación de Tierras Rurales CONTRATO DE PRÉSTAMO N° 3722/BL-BO*. Instituto Nacional de Reforma Agraria. <https://n9.cl/8i8vg>
- Tapia, J. (2022). Síntesis de procesos y procedimientos en materia agraria de tierras. En *Memoria 2021. Taller Virtual Interinstitucional para la Coordinación Competencial Agroambiental* (págs. 50-71). Tribunal Agroambiental. www.tribunalagroambiental.bo
- Ulate Chacón, E. (2012). *Manual de Derecho Agrario y justicia agraria. 2da. ed.* Editorial jurídica continental.

La Paz - Bolivia

