

**RESUMEN EJECUTIVO DEL
INFORME DE AUDITORIA AMBIENTAL KL / AP56 / N98
EMITIDO 28/01/2000**

**SOBRE LA EFICACIA DE LOS SISTEMAS DE GESTIÓN RELACIONADOS AL
RÉGIMEN AGRARIO DE LA NACIÓN INCLUYENDO EL DESEMPEÑO
AMBIENTAL DE LOS RESPONSABLES DE SU ADMINISTRACIÓN**

I. Objetivo de la Auditoria

El objetivo general de la presente auditoría fue establecer la eficacia de los sistemas asociados al Régimen Agrario de la Nación, así como evaluar el desempeño de las instituciones encargadas de la gestión del uso sostenible de la tierra, en el desarrollo de actividades agrícolas, pecuarias y otras de carácter productivo.

Los objetivos específicos fueron los siguientes:

1. Normatividad:

Verificar la integridad de la normatividad secundaria exigida por la Ley del Servicio Nacional de Reforma Agraria.

2. Gestión del uso del recurso tierra:

Verificar que los sistemas de regulación, fiscalización y control del recurso tierra, a cargo de la Superintendencia Agraria, estén conformes al Art. 26° de la Ley del Servicio Nacional de Reforma Agraria y los artículos correspondientes de su reglamento.

3. Sistema de valuación de tierras:

Determinar el avance logrado para el establecimiento del Sistema de Valuación de Tierras, por la Superintendencia Agraria.

4. Distribución de tierras en función de su vocación de uso:

Verificar que la elaboración y aplicación de los planes y programas de distribución, reagrupamiento y redistribución de tierras del Instituto Nacional de Reforma Agraria, así como los mecanismos para la emisión y distribución de títulos sobre tierras fiscales, incluyendo las expropiadas y revertidas a dominio de la Nación, toman en cuenta la vocación de uso del suelo establecida en las normas legales.

5. Régimen de saneamiento:

Verificar que el régimen y procedimiento de saneamiento de la propiedad agraria en sus modalidades de Saneamiento Simple (SAN-SIM), Saneamiento Integrado al Catastro Legal (CAT-SAN), y Saneamiento de Tierras Comunitarias de Origen (SAN- TCO), estén de acuerdo con

el Reglamento de la Ley del Servicio Nacional de Reforma Agraria (DS 24784).

6. Control Social:

Verificar que las resoluciones de las Comisiones Agrarias Departamentales sobre las áreas y superficies que proponga distribuir el Instituto Nacional de Reforma Agraria por dotaciones o adjudicación de tierras, estén de acuerdo a la capacidad de uso mayor de la tierra y a las necesidades socio económicas del departamento.

II. Metodología

La metodología consistió en revisar la documentación relacionada al tema para poder evaluar el cumplimiento de la Ley 1715 del Servicio Nacional de Reforma Agraria, principalmente las normas emitidas por el Ministerio de Desarrollo Sostenible (MDSP); la regulación del recurso tierra por parte de la Superintendencia Agraria; gestión del INRA, relacionada al saneamiento y la distribución de tierras; funcionamiento de la CAN y las CAD's. El equipo de auditoría *realizó* una evaluación administrativa y técnica de campo en base a los informes (1997-1988) de la Superintendencia Agraria, y en cumplimiento del Art. 25 de la Ley del Servicio Nacional de Reforma Agraria.

En base a los resultados del trabajo de auditoria, se emite una opinión calificada e independiente sobre el real y efectivo cumplimiento del Régimen Agrario de la Nación, incluyendo una opinión sobre la validez y confiabilidad de' los informes de gestión remitidos a la Contraloría General de la República por la Superintendencia Agraria.

III. Resultados

1. Integridad de la Ley del Servicio Nacional de Reforma Agraria (Ley 1715)

La Ley 1715 conocida como Ley del Servicio Nacional de Reforma Agraria, deberá enmarcarse en una política de tierras fundada en los principios y objetivos generales de: **i)** Otorgar al tema tierra un tratamiento integral, tomando en cuenta sus connotaciones económicas, sociales, culturales, técnicas, políticas e históricas; **ii)** Garantizar la seguridad técnico-jurídica de la propiedad agraria, bajo todas sus formas de dominio, a fin de estimular la inversión predial y facilitar el funcionamiento de un mercado de tierras formal y legal; **iii)** Promover una estructura de tenencia más equitativa, priorizando el acceso a tierras fiscales a los grupos de campesinos e indígenas sin tierra; **iv)** Promover la utilización eficiente y sostenible de los recursos naturales; y **v)** Impulsar un sistema jurídico-institucional de administración de tierras y de resolución de conflictos que sea transparente y eficaz.(Informe BM).

Estos fueron los objetivos del Proyecto Nacional de Administración de Tierras (PNAT), antes de la aprobación de la Ley del Servicio Nacional de Reforma Agraria.

Existen en la Ley del Servicio Nacional de Reforma Agraria interpretaciones que limitan ciertos derechos acordados por la Constitución Política del Estado (CPE). El marco legal de esta Ley, no está enteramente definido existiendo varias leyes complementarias en proceso de aprobación. Tampoco establece aspectos relacionados a la producción

agropecuaria. Se presenta en el trabajo de auditoría un amplio análisis de la integridad de la reglamentación derivada de la Ley del Servicio Nacional de Reforma Agraria, leyes marco e integridad de su reglamento.

2. Sistemas de regulación, fiscalización y control del recurso tierra

El MDSP, tiene las siguientes atribuciones: **i)** Ejercer tuición sobre el SIRENARE y el Instituto Nacional de Reforma Agraria; **ii)** Clasificar las tierras según su capacidad de uso mayor; **iii)** Aprobar las actividades de conservación, protección de la biodiversidad, investigación o ecoturismo en tierras privadas; **iv)** Evaluar y programar el uso del recurso natural tierra y la aplicación de tecnologías apropiadas, emitiendo normas que los regulen, en el marco del manejo integral de cuencas y el desarrollo sostenible **v)** Solicitar la expropiación de tierras para conservación y protección de la biodiversidad.

El Sistema de normas emitidas por el MDSP, es incompleto e inadecuado en relación a la certificación de uso mayor de la tierra (CUMAT); se encuentra paralizada la elaboración y aprobación de planes de uso del suelo y de ordenamiento territorial por desacuerdos metodológicos, demostrando poca coordinación con las instituciones involucradas e incluso entre las reparticiones del mismo Ministerio. En consecuencia, se puede decir que los sistemas de regulación, fiscalización y control no garantizan el uso sostenible del recurso tierra, por lo que la degradación de este recurso no ha sido frenada.

Superintendencia

La Superintendencia Agraria tiene las siguientes atribuciones: **i)** Regular y controlar, en aplicación de las normas legales correspondientes a la gestión y uso del suelo; **ii)** Instar al MDSP a elaborar y dictar normas y políticas sobre el uso de la tierras y clasificarlas según su capacidad de uso mayor; **iii)** Otorgar concesiones de tierras fiscales para la conservación y protección de la biodiversidad, investigación y ecoturismo **iv)** Denunciar la expropiación de tierras, de oficio o a solicitud de las comisiones agrarias departamentales y la Comisión Agraria Nacional por incumplimiento de la unión económica - social; **v)** Crear y mantener actualizado un registro informático acerca del uso actual y potencial del suelo, **vi)** Ejercer facultades de inspección para fiscalizar el uso adecuado y sostenible de la tierra; **vii)** Disponer medidas precautorias necesarias para evitar el aprovechamiento de la tierra y sus recursos en forma contraria a su capacidad de uso mayor; **viii)** Delegar bajo su responsabilidad las funciones que estime pertinentes; **ix)** Determinar el monto a pagar por adjudicaciones simples, en los casos y términos previstos en esta Ley; **x)** Fijar el valor de las tierras o sus mejoras; **xi)** Proyectar y presentar sus reglamentos de administración; **xii)** Conocer y resolver los recursos que correspondan en sede administrativa.

Los objetivos de gestión de la Superintendencia para 1997 y 1998 muestran un mayor porcentaje de fortalecimiento institucional, relacionada al impacto de las actividades realizadas que es muy bajo. Existe resistencia de los sectores productivos hacia la SI-A, especialmente para la elaboración de los Planes de Ordenamiento Predial (POP's). Las acciones realizadas por la SI-A son puntuales y aisladas; no se aplica correctamente el Reglamento de la Ley Forestal, ni el Art. 43 de la Ley del Medio Ambiente.

En la elaboración del mapa Capacidad de Uso Mayor de la Tierra (CUMAT), la metodología usada para la clasificación de suelos no es la mas adecuada, especialmente en lo que concierne a la escala utilizada; donde se incluye demasiados atributos y no presenta correspondencia con el terreno ni con los Planes de Uso del Suelo (PLUS). En los Departamentos y Municipios que cuentan con este instrumento legal.

3. Sistemas de Valuación de tierras

El sistema de valuación de tierras no se implementó durante el periodo de evaluación. Se realizó un estudio acerca de los precios de mercado de las tierras (UDAPSO), formando una base de datos y elaborando ecuaciones por regiones que permitirán realizar evaluaciones de tierras a partir de la gestión 1999.

4. Saneamiento y Distribución de tierras

Instituto Nacional de Reforma Agraria (INMA)

El Servicio Nacional de Reforma Agraria es el organismo responsable de planificar, ejecutar y consolidar el proceso de reforma agraria en el país, siendo una de sus principales atribuciones el de dirigir, coordinar y ejecutar políticas y programas de distribución, reagrupamiento y redistribución de tierras, priorizando a los pueblos y comunidades indígenas, campesinas y originarias que no las posean o las posean insuficientemente de acuerdo a la capacidad de uso mayor de la tierra, teniendo como objetivos: **i)** garantizar el derecho propietario sobre la tierra; **ii)** regular el saneamiento de la propiedad agraria; **iii)** establecer el régimen de distribución de tierras; **iv)** dotar tierras a los campesinos y comunidades indígenas.

Cumplimiento del Instituto Nacional de Reforma Agraria (INMA)

Los principios generales establecidos para el funcionamiento del Instituto Nacional de Reforma Agraria, no se han cumplido hasta la fecha: No se ha otorgado al tema tierra un tratamiento integral, tomando en cuenta sus connotaciones económicas, sociales, culturales, políticas e históricas. No se ha podido otorgar todavía seguridad técnica y jurídica a la propiedad agraria bajo cualquier forma de dominio, a fin de estimular la inversión y facilitar el funcionamiento de mercados de tierra en forma transparente. No se ha promovido la utilización eficiente y sostenible de la tierra y otros recursos naturales. No se ha logrado impulsar y establecer un sistema jurídico técnico e institucional eficiente, ágil y despolitizado, para la administración del recurso tierra en general y de la justicia agraria en particular. Se encuentra en estado incipiente la acción de identificar y reservar tierras aptas para futuros asentamientos humanos. El único principio que se ha cumplido hasta cierto punto es el de promover una estructura de tenencia equitativa, (priorizando el acceso a la tierra de campesinos e indígenas), titulando las tierras tradicionales de algunas comunidades campesinas e indígenas.

La distribución de tierras fiscales, así como la reversión de tierras por falta de

cumplimiento de la función económica social no se realizó, debido a la lentitud con la cual se realizan los procesos de saneamiento. En consecuencia, se mantienen los conflictos debido a las presiones por la tierra de quienes la necesitan para vivir, mientras por el otro lado se mantiene la existencia de grandes propiedades prácticamente ociosas en manos de pocos dueños.

5. Control Social

Comisión Agraria Nacional (CAN)

La Comisión Agraria Nacional (CAN), es el órgano responsable de proyectar y proponer políticas agrarias de distribución, reagrupamiento y redistribución de tierras, cualquiera sea su condición o uso, para elevarlas a consideración de la autoridad máxima del Servicio Nacional de Reforma Agraria.

La CAN no propuso ningún tipo de política agraria, centrando su actividad a la elaboración de su reglamentación interna (sesionó en 10 oportunidades hasta fines de 1998). La participación de la sociedad civil es variable en el tiempo, la coordinación con otras instituciones en la actividad agraria no está sistematizada. Se efectuó una revisión del reglamento en base a las experiencias adquiridas, pero sin consultar a las Comisiones Agrarias Departamentales (CAD's) ni a la Superintendencia Agraria.

Comisiones Agrarias Departamentales (CAD's)

Las Comisiones Agrarias Departamentales tienen un funcionamiento irregular, con excepción de los departamentos de Beni y Santa Cruz. En otras Departamentales (La Paz, Tarija y Potosí), ni siquiera fue instaurada durante las gestiones 1997-1998. Existe mucha injerencia política, tanto de las Prefecturas como de los sectores civiles, que impiden el nombramiento de los representantes y el funcionamiento adecuado de estas comisiones.

IV. Conclusiones

A través del trabajo de gabinete y campo realizado por la Comisión de Auditoría de la Contraloría, se ha podido comprobar que, desde la promulgación de la Ley 1715 del Servicio Nacional de Reforma Agraria, hasta diciembre de 1998, la situación agraria no ha cambiado sustancialmente. Si bien se han realizado y se han invertido importantes recursos económicos para lograr el saneamiento de tierras, este proceso no culminó en ninguna región del país. Por otro lado continúan las demandas y presiones de los grupos sociales, los conflictos por ocupación de tierras y el uso inadecuado de suelos no aptos o poco aptos para la agricultura y ganadería.

V. Recomendaciones

Las recomendaciones de esta auditoria están dirigidas a las instituciones que se encuentran comprometidas con el Régimen Agrario de la Nación: el Ministerio de Desarrollo Sostenible y Planificación; el Ministerio de Agricultura, Ganadería y

Desarrollo Rural; la Superintendencia Agraria y el Instituto Nacional de Reforma Agraria.

Las recomendaciones van dirigidas a la elaboración y aprobación de normas faltantes, a mejorar la eficacia de los sistemas evaluados, así como al mejoramiento del desempeño en el cumplimiento de las atribuciones establecidas por la Ley del Servicio Nacional de Reforma Agraria y a las entidades que forman el marco institucional del Régimen Agrario de la nación.