

12 PREGUNTAS PARA COMPRENDER EL ALCANCE DEL PROYECTO DE LEY 157 SOBRE CONVERSIÓN VOLUNTARIA DE LA PEQUEÑA PROPIEDAD A MEDIANA

1. ¿Qué plantea el Proyecto de Ley N° 157/2023-2024?

El proyecto de ley propone habilitar la conversión voluntaria de la pequeña propiedad en mediana propiedad mediante un procedimiento excepcional y alternativo al régimen jurídico vigente para la clasificación de la propiedad agraria en Bolivia.

Para comprender su alcance es importante distinguir algunos conceptos:

- La ***pequeña propiedad agraria*** está orientada al sustento del productor y su familia, vale decir, cumple una función social y, por lo tanto, es indivisible, inembargable, irreversible y no está sujeta al pago de impuestos. Su tamaño puede variar en función de la actividad realizada y la zona específica del país donde esté localizada. En el caso de las tierras bajas del país, la pequeña propiedad agrícola puede llegar a tener como máximo 50 hectáreas, mientras que la pequeña propiedad ganadera tiene un tamaño máximo de 500 hectáreas en la misma zona.
- Por otro lado, la ***mediana propiedad agraria***, que en tierras bajas puede llegar a tener 500 o 2500 hectáreas si se dedica a la agricultura o a la ganadería respectivamente, es entendida como aquel predio que, además de sustentar a la familia del propietario, está destinado a la producción para el mercado. Por ello, la mediana propiedad agraria puede dividirse e hipotecarse; además, debe pagar impuestos y es susceptible a la verificación de la Función Económico - Social (FES) cada dos años.

Con base en estas definiciones se intenta justificar el proyecto de ley afirmando que permitirá el acceso a crédito para miles de productores en Bolivia.

2. ¿Cuáles son las modificaciones añadidas por la Comisión de Tierra, Territorio, Recursos Naturales y Medio Ambiente del Senado?

Dicha comisión ha introducido modificaciones de fondo al Proyecto de Ley N° 157/2023-2024 que consisten en:

a. *La eliminación de la demostración de producción agropecuaria.*

La conversión de pequeña a mediana propiedad se basa únicamente en la declaración jurada del propietario y deja de lado otros elementos objetivos como el valor económico del predio o sus niveles de producción. Peor aún, descarta la demostración de incremento de los volúmenes de producción agropecuaria de manera sostenida y sustentable por parte del propietario, que es necesaria para demostrar ante el Estado que la pequeña propiedad en cuestión tiene las condiciones como para ser considerada mediana propiedad (Artículo 4. II.).

b. *La aplicación de la ley sin más trámite.* Se elimina la verificación del cumplimiento de requisitos y condiciones por parte del Instituto Nacional de Reforma Agraria (INRA). En su lugar, se dispone trámite gratuito a simple solicitud escrita y declaración jurada voluntaria del propietario (Artículo 4. I.).

c. *La conversión en 10 días.* Modifica el Artículo 3 para que el INRA realice la conversión “en un plazo máximo de 10 días”.

d. *La postergación de la Función Económico - Social (FES) por 10 años.* Se establece que las pequeñas propiedades convertidas a mediana propiedad recién estarán sujetas a verificación de la FES 10 años posteriores a su conversión (Artículo 4. III.).

Estos ajustes reducen el rol del INRA a un mero tramitador administrativo, debilitando su función de verificación de la FES y de protección de la

pequeña propiedad. Esto abre la puerta a procesos de legalización exprés que favorecen intereses privados por encima del mandato constitucional de redistribución y control social de la tierra. Los cambios propuestos también reflejan el rechazo del sector agroindustrial a cualquier intento de verificación de la FES de la propiedad en el país.

3. ¿Es verdad que el Proyecto de Ley N° 157/2023-2024 beneficiará a más del 90% de los productores del país?

Los promotores de la ley sostienen que el proyecto de ley favorecerá a más del 90% de los pequeños productores del país; sin embargo, las cifras no sustentan esta afirmación.

Asumiendo que la cantidad de pequeñas propiedades agrarias refleja en buena medida la existencia de pequeños productores en el país, la información estatal muestra que en Bolivia existen 1,4 millones de pequeñas propiedades que suman un total de 9,4 millones de hectáreas. La gran mayoría de estas parcelas se encuentran en departamentos de valles y altiplano como La Paz, Cochabamba y Chuquisaca, zonas en general caracterizadas por elevados niveles de pobreza, con una marcada presencia de minifundios. Especificando más el análisis, un 74% de estas pequeñas propiedades son parcelas minifundiaras que miden menos de dos hectáreas (0,43 hectáreas en promedio) y que, por sus propias características en cuanto a bajos precios, tamaño y calidad, no son susceptibles de convertirse voluntariamente a mediana propiedad y menos aún, en un activo que pueda ser hipotecado para acceder a créditos productivos bancarios. Por lo tanto, no es cierto que la mayoría de los pequeños productores del país serán beneficiados con el proyecto de ley. En realidad, la mayoría será excluida de su alcance por la elevada presencia de minifundio en las tierras altas de Bolivia.

4. ¿El acceso a crédito hipotecario resolverá el problema de la pobreza y el desarrollo en el área rural del país?

La generación de condiciones de crecimiento y desarrollo en el área rural del país no solo depende del acceso a crédito hipotecario, sino

también de asistencia técnica, infraestructura, acceso a mercados, calidad de suelos, acceso a agua, etc. Es un error plantear que la posibilidad de acceder a préstamos, hipotecando las tierras, es la única y más determinante condición para capitalizar la pequeña producción agropecuaria.

Es más, ya sea en tierras altas o en tierras bajas, el acceso a crédito se ha resuelto de diversas formas, sin la necesidad de tener que hipotecar las tierras, acudiendo al sistema bancario o por fuera del mismo, como, por ejemplo, con empresas prestadoras de servicios, acopiadoras o intermediarias o instituciones de microcrédito, empleando para ello la garantía sobre la maquinaria, vehículo, equipamiento que se pretenda comprar o parte de la cosecha. No son condiciones perfectas, pero la posibilidad existe.

Es preciso también entender que, para acceder a créditos hipotecarios, no basta con tener una propiedad embargable; sino que también es preciso demostrar ante la entidad financiera otras variables tanto o más importantes, como por ejemplo la capacidad de pago del productor, las perspectivas de negocio (productividad, mercados) y la existencia de un flujo de ingresos estables. Es también importante el valor de la hipoteca, ya que en general, los créditos cubren alrededor de un 70% del valor del bien hipotecado. En el caso específico del proyecto de ley, un crédito mediano o grande requerirá una parcela de costo elevado, lo que elimina automáticamente a la gran mayoría de pequeños propietarios campesinos del país.

5. ¿Quién se beneficia realmente con el Proyecto de Ley N° 157/2023-2024?

El proyecto de ley beneficiará en general, a aquellos pequeños productores que tienen un desarrollo productivo avanzado, que producen para el mercado, que ya generan ingresos importantes, que sus tierras tienen un alto valor debido a las condiciones productivas y su extensión, y que, además, ya acceden a créditos diferentes a los hipotecarios. En general, estamos hablando de pequeños productores de zonas agroindustriales de tierras bajas.

Pero, además, de manera específica, beneficiará a aquellos propietarios que, durante el proceso de saneamiento, titularon artificialmente sus tierras bajo la figura de pequeñas propiedades ganaderas de hasta 500 hectáreas, con el fin de aparentar el cumplimiento de una función social y así evadir la verificación de la Función Económico - Social (FES) que exige la Constitución Política del Estado (CPE) y la ley agraria. Inclusive, en varios casos, durante el saneamiento, medianas y grandes propiedades fueron fraccionadas para ser tituladas como pequeñas propiedades ganaderas. Solo en Santa Cruz existen 7 mil de estas propiedades que tienen entre 100 y 500 hectáreas, que suman 1,7 millones de hectáreas. De este total, al menos en un 30% están actualmente dedicadas a la agricultura mecanizada de exportación (soya y otros cultivos agroindustriales), y estarían habilitadas para transformarse en medianas propiedades agrícolas ya que, por su elevado nivel de ingresos, en la práctica no constituyen pequeña propiedad en sentido estricto, es decir, no suponen esencialmente un espacio de vida y producción familiar.

Otra motivación concreta detrás de la conversión es la compra-venta de tierras. La medida buscaría también promover la transferencia de pequeñas propiedades y ampliar el mercado de tierras, especialmente en las zonas de expansión de la frontera agrícola. Las propiedades convertidas podrían ser subdivididas y comercializadas. En consecuencia, se fomentaría un uso más especulativo de la tierra, consolidando un patrón de acumulación que contradice el espíritu redistributivo y social del saneamiento. Este escenario abre la puerta a procesos de especulación y expansión desordenada, debilitando tanto la seguridad jurídica de los pequeños propietarios como la función social de la tierra. En lugar de garantizar el acceso equitativo y el uso sostenible, la conversión favorece dinámicas de mercado que transforman la tierra en un activo inmobiliario, desplazando su carácter productivo y comunitario.

6. ¿Las protecciones legales de la pequeña propiedad limitan las posibilidades de explotar la tierra?

No. Los límites jurídicos de la pequeña propiedad —su indivisibilidad, inembargabilidad y carácter de patrimonio familiar— no restringen la producción ni el uso de la tierra. Son garantías de protección social y patrimonial, no barreras productivas. La tierra puede ser trabajada, diversificada y utilizada plenamente dentro de esos marcos legales.

Los verdaderos límites a la productividad surgen de factores como la ubicación geográfica, el acceso al agua, el tipo de suelo, la infraestructura disponible, la cercanía a los mercados y las políticas de apoyo estatal. Estos elementos son los que determinan si una propiedad es altamente productiva o enfrenta dificultades, no su clasificación jurídica.

Por eso, afirmar que la pequeña propiedad es “poco productiva” por sus límites legales es un error conceptual. De hecho, en muchos casos las pequeñas propiedades campesinas resultan más eficientes en términos de diversidad de cultivos, resiliencia frente a crisis y aporte directo a la seguridad alimentaria local.

La protección constitucional busca precisamente preservar esa función social y económica, evitando que las familias pierdan su sustento por presiones externas.

En consecuencia, el debate sobre el Proyecto de Ley N° 157/2023-2024 debería enfocarse en si la conversión voluntaria realmente mejora las condiciones materiales de producción o si, por el contrario, expone a los campesinos a riesgos de endeudamiento y concentración de tierras. La clave está en reconocer que la productividad no depende de la categoría jurídica, sino de los recursos y condiciones que rodean a la tierra.

7. ¿La Función Económico - Social (FES) es un freno para el desarrollo de propiedades medianas y empresariales?

Los defensores de la norma sostienen que el mecanismo de verificación de la FES se ha convertido en un instrumento de presión o incluso de extorsión, ya que en la práctica puede ser utilizado para amenazar con la reversión de tierras si no se cumplen ciertos parámetros. Bajo esa lógica, la FES sería un freno para la producción, pues genera incertidumbre jurídica y expone a los productores a trámites y fiscalizaciones que, según ellos, no siempre responden a criterios técnicos sino políticos. Con esos argumentos, el proyecto de ley propone establecer una pausa de diez años en la verificación de la FES para las pequeñas propiedades voluntariamente convertidas en medianas.

Sin embargo, desde la perspectiva constitucional, la FES constituye uno de los pilares del régimen agrario boliviano. La CPE establece que toda propiedad de la tierra debe cumplir una función social y económica, lo que significa que debe estar destinada a la producción y al bienestar colectivo. En ese sentido, la FES no es un mecanismo confiscatorio, sino una garantía de que la tierra no se convierta en un bien especulativo o improductivo. En todo caso, la FES es una salvaguarda para todos los bolivianos, asegurando que la tierra tenga un uso sostenible y ambientalmente responsable.

8. ¿Este proyecto de ley puede afectar negativamente al medio ambiente?

La Función Económico - Social (FES) no solo es un requisito productivo, sino también un principio constitucional que asegura que la tierra cumpla una función social y ecológica. En la práctica, la verificación de la FES ha servido para evitar que las tierras se conviertan en espacios improductivos, especulativos o que se usen de manera contraria al interés colectivo.

Si la verificación de la FES se debilita o se elimina bajo el argumento de que es un “mecanismo de extorsión”, se corre el riesgo de que:

- ***Se incentiven los incendios y la deforestación:*** propietarios podrían ampliar la frontera agrícola sin controles efectivos, afectando bosques y ecosistemas.
- ***Se reduzca la protección de suelos y aguas:*** al no existir una fiscalización clara, prácticas extractivas o intensivas podrían degradar la tierra y otros recursos naturales.
- ***Se fomente la especulación:*** tierras podrían ser retenidas sin uso productivo real, esperando su valorización, lo que contradice la función social y ambiental de la propiedad.
- ***Se debilite la soberanía alimentaria:*** al priorizar la lógica de mercado sobre la función social, se desplaza la producción campesina diversificada hacia monocultivos orientados a exportación, con impactos ambientales y sociales.

9. ¿Cómo el Proyecto de Ley N° 157/2023-2024 puede afectar a comunidades campesinas originarias del país?

La pequeña propiedad en los valles y el altiplano no es solo un bien individual, sino que está profundamente entrelazada con la comunidad originaria. Los lazos sociales, culturales y económicos hacen que la tierra cumpla una función colectiva además de la individual. Por eso el Artículo 394 Inciso III de la CPE reconoce expresamente la complementariedad entre derechos colectivos e individuales en materia agraria.

Un proyecto de ley como el 157 puede generar conflictos agrarios serios. En el altiplano, la tierra no se concibe únicamente como patrimonio familiar aislado, sino como parte de un tejido comunitario. Si se permite la conversión sin mecanismos de consulta ni verificación, se corre el riesgo de romper esos lazos, debilitando la cohesión social y generando disputas internas.

En síntesis, el problema no es únicamente jurídico, sino socio-cultural y ambiental. La pequeña propiedad en los valles y el altiplano cumple una función social que trasciende lo individual, y cualquier norma que ignore

esa dimensión comunitaria corre el riesgo de ser incompatible con el espíritu del artículo 394 de la CPE.

10. ¿Cómo afecta realmente este proyecto de ley al pequeño productor campesino?

Durante el proceso de saneamiento de tierras, la constitución de pequeñas propiedades no fue un trámite meramente administrativo: implicó un arduo proceso de construcción de acuerdos intrafamiliares en contextos de minifundio y pobreza, acuerdos que fueron avalados y legitimados por la organización comunal. Es decir, la pequeña propiedad no solo se consolidó como un bien individual, sino como el resultado de consensos familiares y comunitarios que garantizaron estabilidad y evitaron conflictos.

Si ahora, bajo la figura de la conversión voluntaria, esos acuerdos se reabren sin el debido cuidado, el riesgo es que se desestructuren los pactos que sostienen la vida campesina. La consecuencia puede ser la fragmentación de familias, disputas internas por la tierra y debilitamiento de la cohesión comunitaria. En un escenario de minifundio, donde cada parcela es vital para la subsistencia, cualquier alteración apresurada puede generar tensiones que trascienden lo jurídico y afectan directamente la vida social y económica de las comunidades.

Por eso, un proyecto de ley que habilite la conversión sin mecanismos claros de consulta, verificación y acompañamiento comunitario no solo debe ser cuestionado por sus efectos ambientales o productivos, sino también por su impacto en la estructura social campesina. La CPE, en su artículo 394 inciso III, reconoce la complementariedad entre derechos colectivos e individuales; ignorar esa dimensión en la aplicación de la ley puede derivar en conflictos agrarios y vulnerar principios constitucionales de convivencia y protección comunitaria.

11. ¿Cómo el Proyecto de Ley N° 157/2023-2024 afecta la institucionalidad agraria?

La vía administrativa acelerada que plantea el proyecto puede parecer una solución de celeridad, pero en la práctica genera más incertidumbre que eficiencia. El riesgo es que se convierta en un incentivo directo a la informalidad y a la especulación, debilitando la seguridad jurídica y la función social de la tierra.

La propuesta de habilitar trámites exprés para la conversión de pequeña a mediana propiedad, sin verificación ni controles suficientes, puede tener consecuencias graves:

- **Conflictos agrarios:** al eliminar instancias de verificación, se abre la puerta a disputas entre familias y comunidades, avasallamientos y superposición de derechos, sin un filtro institucional que garantice la legalidad de las conversiones.
- **Impactos ambientales:** la ausencia de controles puede incentivar la ampliación de la frontera agrícola sin criterios técnicos, generando deforestación, degradación de suelos y presión sobre ecosistemas frágiles.
- **Simulación normativa:** actores con intereses especulativos podrían aprovechar el trámite rápido para “blanquear” situaciones irregulares, consolidar tierras obtenidas de manera cuestionable o disfrazar usos no productivos.
- **Profundización del desorden existente:** en lugar de ordenar la estructura agraria, la norma podría agravar la inseguridad jurídica, complicar aún más el escenario productivo y debilitar la confianza en el sistema de administración de tierras.

En conclusión, la celeridad administrativa no necesariamente se traduce en eficiencia institucional ni en mayor productividad. Sin controles adecuados, puede convertirse en un factor de desorden y vulneración de principios constitucionales.

12. ¿Cómo se debe encarar de manera efectiva el tema?

Una cuestión que devela el planteamiento del proyecto de ley es que la vigente clasificación de tipos de propiedad agraria está desactualizada. Sus principios datan de la ley de Reforma Agraria de 1953 y claramente no responden a la realidad que se vive en el país. Hay múltiples elementos que marcan actualmente el mundo rural, como el desarrollo del conocimiento, la tecnología, el acceso a servicios y a mercados, la tecnificación, el crecimiento de actividades no agropecuarias, la virtualidad e incluso la multiactividad. En lugar de plantear una ley específica y artificial que pretende sólo encarar una dimensión del problema, lo adecuado es abrir un debate nacional, serio y propositivo sobre una nueva clasificación de la propiedad y los derechos y obligaciones que implicaría, incluyendo en el debate a todos los actores involucrados en la vida rural del país.

Pero más allá de los tipos de propiedad, la cuestión de fondo es cómo se debe encarar el desarrollo agrario en general. Para ello no basta con buscar maneras de fomentar el acceso al crédito para pequeños productores, sino que es preciso un tratamiento integral que no sólo plantee una nueva clasificación de la propiedad agraria sino que incluya temas que han sido tradicionalmente subordinados o pospuestos, como la necesidad de revisar el régimen impositivo agrario, de incluir la dimensión ambiental en la verificación de la Función Económico - Social (FES), de resolver el problema del minifundio, de proteger los derechos de la población más vulnerable, y en general, de encarar los principales desafíos del desarrollo rural que afectan a la mayoría de la población rural del país.

Fundación TIERRA

La Paz, 25 de febrero de 2026



www.ftierra.org

 : FundaciónTIERRA

 : fundacion.tierra

 : fundaciontierra

 : FundacionTIERRA

**Oficina Nacional y
Regional Altiplano**

Calle Hermanos Manchego
N° 2566 - Zona Sopocachi
Teléfono: (591-2) 243 2263
WhatsApp: +591 64044808
Correo: tierra@ftierra.org
La Paz - Bolivia

Regional Valles

Avenida Jaime
Mendoza N° 2527
Zona San Matías
Sucre - Bolivia

Regional Oriente

Calle Mato Grosso
N° 2302 - entre
2do y 3er anillo
Santa Cruz - Bolivia