

A-153

# Proceso agrario en Bolivia y América Latina

CODES-UNSA

CIPCA

FUNDACION TIERRA

CEJIS

G-ORU

AYUDA EN ACCION

AIFE

SECRETARIADO RURAL PERU BOLIVIA

DANIDA

DFD

PLURAL EDITORES

50  
años de Reforma  
Agraria en Bolivia

Proceso agrario en Bolivia y América Latina	Título
Durán, Ángel - Autor/a; Jiménez Zamora, Elizabeth - Autor/a; Méndez Chaurara, José Luis - Autor/a; Machaca, María - Autor/a; Zacu, Bienvenido - Autor/a; Jordán B., Fausto - Autor/a; Jiménez, María Julia - Autor/a; Albó, Xavier - Autor/a; Castillo Pinto, Laureano del - Autor/a; Bartra, Armando - Autor/a; Fernández Bamba, Ermelinda - Autor/a; Bojanic, Alan - Autor/a; Galoppo von Borries, Erwin - Autor/a; Chonchol, Jacques - Autor/a; Romero Bonifaz, Carlos - Autor/a; Bazoberry Chali, Oscar - Autor/a; Salomón Vargas, René - Autor/a; Paz Ballivián, Danilo - Autor/a; Urioste F. de C., Miguel - Autor/a; Vargas Vega, John D. - Compilador/a o Editor/a; Cordero Camacho, Mario R. - Autor/a; Nuñez, Dionisio - Autor/a; CAO, Cámara Agropecuaria del Oriente - Autor/a; Vargas Vega, John D. - Autor/a;	Autor(es)
La Paz	Lugar
PLURAL editores CIDES-UMSA, Posgrado en Ciencias del Desarrollo	Editorial/Editor
2003	Fecha
	Colección
Pueblos indígenas; Mujeres campesinas; Luchas campesinas; Población rural; Producción agrícola; Estructura agraria; Tierra; Reforma agraria; Campesinos; América Latina;	Temas
Libro	Tipo de documento
<a href="http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/Bolivia/cides-umsa/20120904103738/procesoagrario.pdf">http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/Bolivia/cides-umsa/20120904103738/procesoagrario.pdf</a>	URL
Reconocimiento-No comercial-Sin obras derivadas 2.0 Genérica <a href="http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.0/deed.es">http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.0/deed.es</a>	Licencia

Segui buscando en la Red de Bibliotecas Virtuales de CLACSO

<http://biblioteca.clacso.edu.ar>

Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO)

Conselho Latino-americano de Ciências Sociais (CLACSO)

Latin American Council of Social Sciences (CLACSO)

[www.clacso.edu.ar](http://www.clacso.edu.ar)



Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales  
Conselho Latino-americano de Ciências Sociais  
Latin American Council of Social Sciences



# Proceso agrario en Bolivia y América Latina



# Proceso agrario en Bolivia y América Latina

John D. Vargas Vega  
(Coordinador)

Miguel Urioste F. de C. • Danilo Paz Ballivián  
René Salomón Vargas • Carlos Romero Bonifaz  
Alan Bojanic • Oscar Bazoberry Chali  
Erwin Galoppo von Borries • Jacques Chonchol  
Ermelinda Fernández Bamba • Armando Bartra  
Laureano del Castillo Pinto • Xavier Albó  
Fausto Jordán B. • María Machaca  
Bienvenido Zacu • José Luis Méndez Chaurara  
Elizabeth Jiménez Zamora • Dionisio Nuñez  
Mario R. Cordero Camacho • María Julia Jiménez  
Ángel Durán • Cámara Agropecuaria del Oriente

CIDES-UMSA / CIPCA / FUNDACIÓN TIERRA / CEJIS / G-DRU /  
AYUDA EN ACCIÓN / AIPE / SECRETARIADO RURAL PERÚ-BOLIVIA /  
DANIDA / DFID / PLURAL EDITORES

©

ISBN: 99905-75-30-4

D.L.: 4-1-1308-03

Producción:

Plural editores.

Rosendo Gutiérrez 595 esq. Ecuador

Teléfono: 2411018 / Casilla 5097, La Paz - Bolivia

Email: plural@entelnet.bo

*Impreso en Bolivia*

# Índice

---

<b>Presentación</b> .....	7
<b>Introducción</b> .....	8

## RESULTADOS Y PERSPECTIVAS DE LA REFORMA AGRARIA EN BOLIVIA

La Reforma Agraria abandonada: valles y altiplano <i>Miguel Urioste F. de C.</i> .....	19
Medio siglo de Reforma Agraria boliviana <i>Danilo Paz Ballivián</i> .....	53
La tierra es de quien la trabaja <i>René Salomón Vargas</i> .....	65
La Reforma Agraria en las tierras bajas de Bolivia <i>Carlos Romero Bonifaz</i> .....	83
Lógicas de ocupación territorial en la agricultura y la forestería empresarial en las tierras bajas <i>Alan Bojanic</i> .....	127
Antecedentes, situación actual y recomendaciones en la tenencia de la tierra en el oriente boliviano <i>Cámara Agropecuaria del Oriente</i> .....	137
50 años de la Reforma Agraria en el Chaco boliviano <i>Oscar Bazoberry Chali</i> .....	145
Resultados de los cambios introducidos por la Reforma Agraria <i>Erwin Galoppo von Borries</i> .....	177
La Reforma Agraria en Bolivia y el MST <i>Ermelinda Fernández Bamba</i> .....	191

## LA REFORMA AGRARIA EN AMÉRICA LATINA

La Reforma Agraria en América Latina	
<i>Jacques Chonchol</i> .....	205
De rústicas revueltas: Añoranza y utopía en el México rural	
<i>Armando Bartra</i> .....	223
Reforma y contrarreforma agraria en el Perú	
<i>Laureano del Castillo Pinto</i> .....	255
Reforma Agraria en el Ecuador	
<i>Fausto Jordán B.</i> .....	285

LOS MOVIMIENTOS AGRARIOS,  
TIERRA Y TERRITORIO

50 años después, emergencia étnica	
<i>Xavier Albó</i> .....	321
Tierra, mujer y desarrollo	
<i>María Machaca</i> .....	329
Tierra y territorio comunitario	
<i>Bienvenido Zacu</i> .....	333
Tierra, migración y colonización	
<i>José Luis Méndez Chaurara</i> .....	341
Tierra, coca y desarrollo	
<i>Dionisio Núñez</i> .....	355
Tierra para todos	
<i>Ángel Durán</i> .....	359
Tierra y producción orgánica	
<i>Mario R. Cordero Camacho</i> .....	367
Tierra y producción campesina	
<i>María Julia Jiménez</i> .....	377
Tierra y Territorio y Políticas para la Tierra	
<i>Elizabeth Jiménez Zamora</i> .....	385

## A MODO DE CONCLUSIÓN

Ideas y aspectos relevantes del Seminario	
<i>John D. Vargas Vega</i> .....	429

# Presentación

---

La reconfiguración del escenario agrario nacional, a fines del siglo pasado, con nuevos actores, problemas y conflictos, coincide con la emergencia de nuevos movimientos agrarios cargados de proyectos y estrategias de poder que, desde sus intereses gremiales, cuestionan la estructura de poder y el sistema político nacional. Estos sujetos agrarios, con intereses divergentes, demandan soluciones inmediatas a los problemas de propiedad de la tierra desigualmente distribuida, a la ausencia de apoyo estatal para su producción y para remover los obstáculos a la comercialización de su producción, sin encontrar respuestas adecuadas en las políticas gubernamentales.

Frente a este panorama consideramos necesaria la reflexión y el debate sobre esta problemática de tierra y territorio que tiene una directa relación con los resultados de la Reforma Agraria, llevada a cabo en el país. El propósito era encontrar propuestas de solución, con la participación de campesinos, indígenas y empresarios –los actores directos–, y el concurso de académicos y especialistas en la cuestión agraria junto a operadores de políticas estatales. Esta fue la finalidad del Seminario que realizamos los días 29 y 30 de julio del 2003 a propósito de 50 años de Reforma Agraria en el país.

El Postgrado en Ciencias del Desarrollo, CIDES-UMSA, en cumplimiento de la misión que tiene la Universidad de

Pública de apoyar a la sociedad en la búsqueda de respuestas a sus problemas, convocó a organizaciones no gubernamentales que trabajan el tema tierra y territorio desde diferentes perspectivas y con distintos enfoques, para realizar el Seminario Internacional “Resultados y Perspectivas de las Reformas Agrarias y los Movimientos Indígenas-Campesinos en América Latina”, en conmemoración de medio siglo de Reforma Agraria en Bolivia, con la participación de académicos, especialistas y actores agrarios nacionales e internacionales provenientes de varias regiones del país y de varios países de América Latina. La intención era realizar un balance de los resultados alcanzados con esta política e identificar los problemas pendientes, a fin de avizorar las perspectivas de solución y los nuevos desafíos que deben enfrentar los sujetos agrarios y el Estado en la centuria que empieza, sobre una nueva base de intereses en conflicto que demandan, además de tierra y territorio, autonomía y poder.

Es importante recordar que los conflictos agrarios que se acentuaron y acrecentaron en las dos últimas décadas del milenio pasado se produjeron en condiciones de una aguda crisis interna, no sólo del país sino de toda la región Latinoamericana, en el contexto de una forzada inserción en el mercado globalizado. Dado que estas condiciones no tienen visos de cambiar en forma inmediata, ni los conflictos agrarios de encontrar respuestas a sus demandas, es importante y necesario visualizar perspectivas viables para enfrentar los problemas del desarrollo agrario en el presente milenio. Esto implica encontrar propuestas que apunten a la construcción de una *estrategia nacional* de desarrollo agrario con la participación de los sujetos agrarios y del gobierno nacional.

La presente publicación reúne los materiales recabados en dos días de trabajo, con la finalidad de disponer de una memoria de los temas tratados con seriedad y responsabilidad por nuestros invitados, a fin de proseguir la reflexión y el debate sobre la propiedad y el usufructo de la tierra y de los recursos que contiene el territorio, así como sobre el autogobierno

del territorio que involucra nuevos desafíos para la participación popular y la descentralización en la perspectiva del desarrollo rural. Esta es la tarea urgente y necesaria de emprender en los varios escenarios regionales del país para incorporar las percepciones, las inquietudes y las iniciativas de los múltiples actores locales para encontrar respuestas y soluciones a los problemas actuales que enfrentan la sociedad rural y el Estado.

Quedamos profundamente agradecidos a nuestros invitados internacionales, provenientes de México, Chile Perú y Ecuador, así como a nuestros numerosos invitados nacionales cuyos aportes nos ayudaron a mejorar nuestro conocimiento sobre la cuestión agraria nacional. Estamos también agradecidos a DANIDA y DFID por el apoyo que nos proporcionaron para la realización de este seminario.

Postgrado en Ciencias del Desarrollo CIDES- UMSA.

Centro de Investigación y Promoción del Campesinado CIPCA.

Fundación TIERRA.

Centro de Estudios Jurídicos Sociales CEJIS.

Asociación de Instituciones de Promoción y Educación AIPE

Ayuda en Acción AA

Grupo de Desarrollo Rural GDRU

Secretariado Rural Perú-Bolivia



# Introducción

---

Entre los múltiples desafíos que enfrenta hoy la sociedad boliviana está el futuro del desarrollo agrario nacional, cuya base depende de la forma en que se solucionen los problemas de la propiedad y acceso a la tierra, a los recursos naturales y a la biodiversidad. La disputa por la propiedad territorial constituye un problema nacional que origina conflictos sociales que no están circunscritos sólo al recurso suelo sino que abarca también los recursos del subsuelo e inclusive, como suele decirse, del vuelo. Reflexionar sobre la propiedad y usufructo de tales recursos es una tarea urgente que ayuda a encontrar respuestas y soluciones a los problemas de tierra y territorio que enfrenta la población rural y el Estado.

Los problemas agrarios contemporáneos son la consecuencia de las políticas agrarias implementadas en los últimos cincuenta años y de la ausencia de concepción propia del papel que le toca cumplir al desarrollo agrario en el proceso de desenvolvimiento del país. Además, las políticas de distribución de la tierra implementadas durante cinco décadas tuvieron una débil concatenación con los procesos productivos rurales y con los procesos de consumo urbano e industrial, de tal manera que el comportamiento de los sujetos agrarios y del Estado tuvo un curso errático que esterilizó su contribución al desarrollo.

Las políticas gubernamentales adoptadas en el marco de la revolución nacional abordaron y resolvieron parcialmente el problema, secularmente represado, de la tenencia de la tierra, pero prestaron poca atención a los problemas inherentes a la producción agraria, originando nuevos problemas en la tenencia de la tierra y en la producción. De manera similar las políticas adoptadas en el marco de las reformas estructurales, tampoco encararon la resolución de los problemas de tenencia de la tierra y de la producción agraria, por el contrario generaron nuevos problemas derivados de la mercantilización de la tierra y de los recursos naturales, que provocan confrontaciones violentas entre actores agrarios. La transferencia de la distribución de la tierra, como responsabilidad del Estado Nacional, a los mecanismos del mercado no contribuyó a morigerar los conflictos sino que los agravó, porque las expectativas ofrecidas por la especulación mercantil de la tierra hacen que este recurso, principalmente en el oriente del país, este dejando de constituir un elemento primordial para el desarrollo productivo agrario y pase a ser un medio de acumulación.

Esta situación que afecta directamente a los productores agrarios y a los habitantes rurales del país, ahora concita el interés de la sociedad nacional, pero no es una prioridad en la agenda gubernamental. La intervención del Estado se limita a aplicación de medidas circunstanciales para contener los conflictos agrarios, que no solucionan las causas que los originan, de ahí la recurrencia de los conflictos. El respaldo de los organismos multilaterales y bilaterales que financian programas y proyectos de desarrollo rural a este tipo de medidas tampoco contribuye a la resolución de los problemas agrarios, porque ignoran su magnitud y trascendencia.

Este panorama agrario no es sólo el producto de la historia inmediata, signada por el ajuste estructural, sino la culminación del proceso de cincuenta años de desarrollo agrario en el país, cuyos frutos son exiguos. El nuevo escenario agrario está configurado por viejos problemas agrarios no resueltos con la reforma agraria y por nuevos problemas agrarios que se

suman a los anteriores que tampoco son atendidos por la reforma agraria. La emergencia de nuevos sujetos agrarios con intereses territoriales y de autogobierno rebasan los límites reivindicativos de tierra y libertad de los viejos sujetos agrarios.

La reconfiguración del escenario agrario nacional, a fines del siglo pasado, con nuevos actores, problemas y conflictos, coincide con la emergencia de nuevos movimientos agrarios cargados de proyectos y estrategias de poder que, desde sus intereses gremiales, cuestionan la estructura de poder y el sistema político nacional. Estos sujetos agrarios, con intereses divergentes, demandan soluciones inmediatas a los problemas de propiedad de la tierra desigualmente distribuida, a la ausencia de apoyo estatal para su producción y para remover los obstáculos a la comercialización de su producción, sin encontrar respuestas adecuadas en las políticas gubernamentales.

Por eso consideramos necesaria la reflexión y el debate sobre los resultados de la Reforma Agraria en el país para encontrar propuestas de solución, con la participación de campesinos, indígenas y empresarios –los actores directos–, y con la contribución de académicos especialistas en la cuestión agraria junto a operadores de políticas del Estado descentralizado.

Es importante recordar que los conflictos agrarios que se acentuaron y acrecentaron en las dos últimas décadas del siglo pasado se produjeron en condiciones de una aguda crisis interna, no sólo del país sino de toda la región Latinoamericana, en el contexto de una forzada inserción en el mercado globalizado. Dado que estas condiciones no tienen visos de cambiar en forma inmediata, ni los conflictos agrarios de encontrar respuestas a sus demandas, es importante y necesario visualizar perspectivas viables para enfrentar los problemas del desarrollo agrario en el presente milenio. Esto implica encontrar propuestas que apunten a la construcción de una *estrategia nacional* de desarrollo agrario con la participación de los sujetos agrarios, del gobierno y de las entidades privadas que trabajan en el desarrollo rural.

En esta publicación ofrecemos las exposiciones realizadas por los invitados al seminario. El material está distribuido en cinco partes. La primera está referida a los resultados y perspectivas de la Reforma Agraria en Bolivia, contiene las exposiciones de los invitados nacionales: académicos y especialistas, funcionarios estatales y representantes de las organizaciones agrarias. Esta parte está dividida en tres temáticas: la Reforma Agraria en las Tierras Altas, la Reforma Agraria en las Tierras Bajas y la Reforma Agraria en el Chaco. La segunda parte contiene las intervenciones realizadas por los invitados extranjeros sobre los resultados y perspectivas de la Reforma Agraria en América Latina y en México, Perú y Ecuador.

La tercera parte corresponde a las intervenciones de los representantes de las organizaciones indígenas y campesinas bolivianas, que fueron invitados para debatir el tema Tierra, Democracia y Poder. Esta parte está precedida por un recuento general de la situación de los Movimientos Indígenas-Campesinos en América Latina y sus perspectivas.

La cuarta da cuenta de las intervenciones hechas por los representantes de las organizaciones de productores agrarios, campesinos y empresarios, quienes fueron invitados para debatir el tema Tierra, Economía e Integración.

La última parte es una síntesis de las ideas y aspectos relevantes producto de las exposiciones y de las preguntas de los asistentes al seminario, que dejaron una estela de inquietudes e iniciativas que son el eslabón para futuros debates en otros espacios de reflexión en diferentes lugares del país, con la participación de actores y pensadores, operadores y promotores del desarrollo rural. Seguida por el necesario balance que hicimos confrontando los objetivos con los resultados conseguidos en los dos días de actividad, el cual nos permite visualizar la temática agraria que queda por abordar en nuevas investigaciones y acciones que deberán ser emprendidas en forma conjunta por las instituciones nacionales y regionales, públicas y privadas que están involucradas en la cuestión agraria nacional

Finalmente es importante destacar la valía que tiene esta experiencia de organización compartida del seminario, entre una entidad académica, dedicada a la formación de profesionales y la investigación en el nivel de maestría y doctorado con organizaciones no gubernamentales que emprenden múltiples acciones de desarrollo rural y realizan tareas de observación y análisis de la realidad en directa relación con los actores agrarios. Lo cual abre la perspectiva de realizar actividades conjuntas en beneficio de la sociedad boliviana que tiene que resolver el futuro del desarrollo agrario nacional, lo cual depende, en gran medida, de la forma en se solucionen los problemas de la propiedad y acceso a la tierra, a los recursos naturales y a la biodiversidad.



**Resultados y perspectivas  
de la Reforma Agraria  
en Bolivia**



# La Reforma Agraria abandonada: valles y altiplano

---

*Miguel Urioste F. de C.\**

## **Antecedentes**

Bolivia vivió una profunda conmoción social como efecto de la ocupación generalizada de haciendas en regiones de los valles y del altiplano a principios de la década de los años 50. Cuando en abril de 1952 el MNR tomó el poder por las armas, no tenía claro su programa en relación al tema de la tierra, aunque había formulado varios ensayos que, sin embargo, no llegaban a la propuesta explícita de una Reforma Agraria. Esta se dio en los hechos como consecuencia de la rebelión indígena y la generalizada toma de tierras. En 1953, un año después de iniciado el gobierno revolucionario, se proclamó en Ucuireña el decreto que dio legalidad a la liberación de la fuerza de trabajo rural-indígena y al reparto de tierras. La ley de Reforma Agraria de Bolivia se inspiró profundamente en el proceso similar iniciado 35 años antes en México, sólo que a diferencia de esa revolución y de esa Reforma Agraria, en Bolivia simultáneamente se abrió la válvula para el nacimiento del neolatifundismo en las tierras del oriente a través del reparto, a diestra y siniestra, de gigantescos territorios a supuestos hacendados.

---

\* Director de la Fundación TIERRA, La Paz-Bolivia.

Dos décadas más tarde, a mediados de los años 70, la Reforma había sido abandonada. Quedó arrinconada en los archivos de algunas oficinas, en medio de papeles y miles de expedientes, sin voluntad política ni orientación. Todos los gobiernos fueron negligentes en la conducción del proceso iniciado en 1953. Las dictaduras militares se destacaron por la distribución gratuita y arbitraria de tierras para pagar apoyos y lealtades políticas, especialmente en el oriente.

En 1992, ante el escándalo de la apropiación indebida de cien mil hectáreas de tierra por parte del Ministro de Educación de entonces, el gobierno de Jaime Paz Zamora decidió intervenir el Consejo Nacional de Reforma Agraria y el Instituto Nacional de Colonización para frenar la corrupción y poner orden en el caos administrativo. Ese gobierno se fijó un plazo de tres meses para reencauzar el proceso.

Los tres meses se convirtieron en cuatro años de esfuerzos y dificultades para intentar conciliar un Programa Nacional de Administración de Tierras y, simultáneamente, elaborar una nueva ley con una visión conceptual y jurídica más moderna para la administración de la Reforma Agraria en el país.

Entre 1992 y 1996, el país vivió momentos de grandes debates, discusiones, movilizaciones campesinas e indígenas, además de protestas empresariales y cívicas que concluyeron con la promulgación –a fines de 1996– de la Ley del Instituto Nacional de Reforma Agraria, la conocida Ley INRA. Esta ley fue aprobada sin el suficiente consenso, aunque es evidente que el esfuerzo de concertación fue extremo. Difícilmente se lograría una ley de Reforma Agraria concertada entre terratenientes y campesinos sin tierra. Los principales impugnadores de la ley fueron los grupos de poder del oriente y en menor medida las organizaciones sindicales del occidente.

El Instituto Nacional de Reforma Agraria (INRA) lleva ya siete años aplicando la Ley INRA con una inversión de cerca de cuarenta y dos millones de dólares concedidos por la Cooperación Internacional. Estos recursos se han destinado principalmente al proceso de saneamiento y titulación de las Tie-

rras Comunitarias de Origen (TCO) en la región de los llanos y del oriente de Bolivia, sobre todo mediante un proceso de tercerización que contrató empresas privadas que hicieron evaluación técnico-jurídica de los expedientes agrarios, pericias de campo, geo-referenciación, registro y catastro de los predios.

Sin embargo, el proceso de saneamiento se realiza ignorando el marco global de la Ley INRA que dispone un proceso simultáneo de expropiación, reversión y redistribución. El saneamiento se aplica como si en Bolivia la Reforma Agraria ya hubiera concluido y sobre el supuesto de que lo único que faltaría para cerrar el ciclo es el fortalecimiento jurídico del derecho propietario. Ésa es la mayor tergiversación del mandato constitucional de la Reforma Agraria.

## **Debate sin evidencia empírica**

El tema de la tierra en Bolivia ha sido objeto de debates superficiales e incompletos en los que prima la falta de evidencia empírica sobre los efectos de la Reforma Agraria de 1953. En los últimos años se han producido discusiones, a veces muy ideologizadas, sobre los potenciales y debilidades de la Reforma Agraria iniciada en 1953 y sobre la Ley INRA, entendida ésta como una nueva política pública. Muchas de las críticas surgidas en el debate, antes que referirse a la esencia misma del proceso, se remiten más bien al carácter del Estado, al sistema capitalista, a la economía de mercado, al modelo neoliberal y al mercado de tierras que la ley INRA estaría promoviendo por mandato del Banco Mundial.

## **Proyecto de Ley Agraria Fundamental (LAF) de 1984**

En 1984, la Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia (CSUTCB), liderada por Genaro Flores

Santos, presentó al país un anteproyecto de ley agraria –la Ley Agraria Fundamental (LAF)– que surgió después de varios años de reflexiones. El escenario más propicio para su elaboración fue el proceso democrático iniciado en noviembre de 1982 que, después de muchos años de dictaduras, permitió a los movimientos indígenas del país debatir y proponer sus propias alternativas, especialmente respecto del cambio de orientación de la Reforma Agraria de 1953. La LAF tuvo una orientación marcadamente –“andina-comunitarista”, buscaba dar mayor fuerza a la participación indígena-campesina en dirección del autogobierno comunal.

El principal argumento y eje conductor de la LAF fue la ampliación del principio constitucional vigente, el que señala que “la tierra es del que la trabaja”, hacia el concepto de que “la tierra es para el que la trabaja personalmente”. De esta forma, esta propuesta hacía alusión a la necesidad de vincular el carácter de la “clase campesina” al trabajo de la tierra: quien no trabaja directamente la tierra, no debería tener derecho a poseerla. Esa era la máxima de la LAF. Predominaba entonces la concepción clasista de “campesinado”, de manera que el concepto de territorialidad indígena estaba prácticamente subordinado a la jurisdicción política administrativa de un territorio local, desligado de la propiedad de los recursos naturales. Años más tarde, fue el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) el que promovió el concepto de territorio indígena, y fueron –en el caso boliviano–, las poblaciones indígenas de la región amazónica las que lo reivindicaron en sus movilizaciones de principio de los años 90. Una parte de esas reivindicaciones territoriales fueron incluidas en la Ley INRA bajo el concepto de Tierras Comunitarias de Origen (TCO) legisladas y reglamentadas para las tierras amazónicas y de los llanos, como respuesta a las movilizaciones y demandas de la Confederación de Pueblos Indígenas de Bolivia (CIDOB).

De ese modo, los pueblos indígenas andinos de altiplano y valles –estimulados por los avances de las demandas territo-

riales de las poblaciones originarias amazónicas, y de los esfuerzos de varios investigadores que promueven la reconstitución de los ayllus andinos, particularmente en el norte de Potosí— incorporan con fuerza, en la segunda mitad de la década de los años 90, sus propias reivindicaciones territoriales planteando la reconstitución de los extensos territorios andinos precolombinos —el *Kollasuyo*—, es decir aquellos territorios vigentes antes de la conquista española. Uno de los argumentos para rechazar la aplicación del saneamiento que promueve la Ley INRA en algunas regiones del altiplano es, precisamente, la reivindicación de la autonomía político-administrativa del territorio indígena originario, el pleno acceso y control de la totalidad de los recursos naturales y las formas de gobierno propio.

Más allá de las aspiraciones y propuestas de varios líderes indígenas, la realidad es que han transcurrido dos siglos de vida republicana y cincuenta años de Reforma Agraria parcelaria que ha fomentado formas aparentemente irreversibles de propiedad privada. La mayoría de la tierra de las comunidades de los valles y el altiplano es ahora de propiedad familiar, aunque está administrada en el marco de las comunidades y en los términos de una compleja combinación de la norma positiva (1953) y los usos y costumbres locales.

Para algunos, la LAF (1984) fue una clave inspiradora de la ley INRA (1996), para otros sin embargo, la ley INRA constituyó la total desfiguración de la LAF. Posiblemente, el elemento más explícitamente orientado al fortalecimiento de las comunidades en la Ley INRA fue la decisión de titular, de manera excluyente, la propiedad individual y la propiedad comunitaria, para de esa manera fortalecer a las comunidades. Notablemente, el estudio de la Fundación Tierra sobre los valles (Pacheco-Valda, 2003) ha encontrado una fuerte demanda de los campesinos-indígenas para que el saneamiento les titule el derecho propietario de manera combinada o mixta: propiedad individual para todos, pero en el marco de la propiedad territorial de la comunidad.

En los valles y en el altiplano hay un explícito rechazo a la titulación colectiva que promueve la Ley INRA con el propósito de reemplazar la titulación individual otorgada por la Reforma Agraria de 1953. Los indígenas-campesinos de los valles y altiplano de hoy prefieren una combinación de derecho propietario familiar y comunitario. No sabemos cuál es la relación de este reclamo de titulación mixta con el estado del desarrollo de las fuerzas productivas, con el entorno socioeconómico y con la inmersión de las economías campesinas en el contexto mayor de la economía nacional mercantil. Tampoco sabemos si este reclamo tiene sustento en la identidad étnica o en la forma en que operan los procesos de mestización-urbanización y, mucho menos, cuáles serán las tendencias a futuro.

### **Contexto geográfico ambiental de la Reforma Agraria en 1953**

En América Latina, 17 millones de personas viven en regiones consideradas valles, montañas y altiplanos cuya altitud oscila entre los 2.500 y 3.500 metros, mientras que siete millones de personas viven a más de 4.000 metros de altura. De estos siete millones, casi dos habitan el altiplano boliviano, sin tomar en cuenta a la población urbana y un millón y medio de personas habita los valles interandinos en alturas superiores a los 2.500 metros.

El altiplano boliviano es una de las pocas regiones del mundo donde se encuentra población viviendo a alturas de 4.000 metros. Su principal actividad es el pastoreo, pero además, practica cultivos de subsistencia de variedades nativas altamente resistentes a heladas y sequías. En estas regiones el crecimiento de la población está generando nuevos y severos problemas ambientales, dada la escasez de recursos naturales.

Este hecho –tres millones y medio de habitantes rurales de valles y altiplano viviendo en ecosistemas de alturas superiores a los 2.500 metros– es en sí mismo un factor de notables

consecuencias sociales, económicas, culturales, ambientales y políticas. Generalmente se olvida que las condiciones climáticas, las de temperatura, humedad, calidad y textura de los suelos, y el nivel de erosión, determinan altas limitaciones para aumentos en la productividad y obligan cada vez más a los habitantes a combinar actividades agrícolas con otras actividades que generen ingresos. En estas regiones de altura es sumamente difícil expandir –de manera sostenible– la frontera agrícola, más aún si ésta se desenvuelve en un contexto de economía de mercado abierta y globalizada en el que los productos agropecuarios de otros países –en contextos ambientales de menor riesgo climático y con altos subsidios directos e indirectos– logran costos mucho menores. De hecho, la mera subsistencia en estos ecosistemas de altura es por sí misma una odisea, peor aún cuando las políticas macroeconómicas y las inversiones públicas desalientan sistemáticamente el desarrollo rural.

Uno de los principales sistemas montañosos del mundo es el andino, de él forman parte los valles y el altiplano bolivianos. En esta región, “el pequeño tamaño de las parcelas cultivables, la falta de inversión pública en infraestructura, la naturalmente baja productividad típica de las elevadas alturas de tierras áridas, la extendida erosión del suelo y la pérdida de fertilidad, conducen a una situación de pobreza endémica y creciente expulsión migratoria. La pobreza y la inseguridad alimentaria son muy severas y generalizadas” (FAO, 2002).

Ese contexto geográfico ambiental fue el principal escenario físico de la Reforma Agraria de 1953. Durante varias décadas, la Reforma concentró el reparto de tierras en estas regiones del occidente boliviano. Según la Superintendencia Agraria de Bolivia (2002), después de 50 años, el contexto ambiental se ha deteriorado como consecuencia del crecimiento poblacional y la sobre explotación de los recursos naturales. Esta región habría llegado al límite de su sostenibilidad. Hace medio siglo, cuando se inició la Reforma Agraria, la población que habitaba la región montañosa de Bolivia era prácticamente la

mitad de lo que es hoy. En los últimos 50 años la población del occidente andino rural se ha duplicado y la tierra se ha subdividido a límites insostenibles.

El altiplano norte es una subárea privilegiada del altiplano boliviano, por el microclima de la región circunlacustre (el lago Titicaca), pero principalmente por la cercanía y facilidad de comunicación con los mercados de productos agropecuarios de las ciudades de La Paz y El Alto (un millón y medio de consumidores). Lo propio ocurriría con el valle central de Cochabamba y su influencia sobre la ciudad capital. A diferencia del altiplano central y sur, los productores indígenas del altiplano norte y de los valles centrales estarían incorporados plenamente a una dinámica económica de mercado –con una racionalidad mercantil dominante– inclusive en relación a la propiedad de la tierra (privada) y a la seguridad jurídica (exigencia por titulación). En cambio, en las otras regiones del altiplano y los valles, persistirían economías de reciprocidad parcialmente relacionadas al mercado, lo que determinaría una combinación de las formas de propiedad de la tierra.

La situación en los valles es probablemente más compleja y heterogénea. En los valles hay mayor variedad de suelos, de sistemas productivos distintos y de formas de acceso y propiedad de la tierra. Además, los sistemas de riego comunal y las organizaciones de regantes están más extendidas. Esto seguramente determina distintas expectativas y conductas sobre las formas de titulación en el proceso de saneamiento de la tierra dispuesto por ley, aspecto que no contemplaba la Ley de Reforma Agraria de 1953 y tampoco la Ley INRA de 1996.

## **Reivindicaciones territoriales y abandono de tierras**

La discusión sobre la problemática de la tierra está cada vez más relacionada al debate sobre el tema del territorio que incluye demandas de jurisdicción político-administrativa con ciertos márgenes de autonomía y de acceso a los diversos re-

cursos naturales. Todo ello, junto con las demandas subsiguientes, son elementos inseparables de la agenda de las organizaciones campesinas e indígenas.

En esa agenda está en permanente construcción un proceso de articulación de dos grandes ámbitos: jurisdicción territorial, identificación de los elementos que otorgan seguridad jurídica a la propiedad sobre la tierra y sus vínculos con el derecho consuetudinario, por una parte, y los escenarios de gestión territorial indígena-campesina entendida como el espacio en donde se promueven procesos de planificación, gestión de recursos y organización de poder social y político por otro.

Diferentes estudios concuerdan en señalar que la población rural andina tiende a ser cada vez más vieja (CEPAL, FAO; 2002). No es atractivo ser productor agrícola en regiones deprimidas de montaña en las que las condiciones de vida son altamente adversas, no sólo por la ausencia de servicios públicos, caminos vecinales, energía eléctrica, agua potable, educación y salud, sino también por las extremas condiciones climáticas, frecuentes heladas y sequías. Por eso la mayoría de los jóvenes emigra a los centros urbanos buscando mejores condiciones de vida, en muchos casos abandonando las pocas tierras que recibió de sus padres en herencia.

## **La exclusión de la mujer**

La pobreza afecta más a las mujeres rurales, así lo muestran múltiples datos estadísticos. En el caso boliviano, las mujeres indígenas-campesinas se encuentran en el último eslabón de la pobreza. Por ello, muchas instituciones promueven acciones de discriminación positiva con el criterio de que la seguridad sobre la tierra es fundamental para la supervivencia y el empoderamiento de las mujeres rurales de escasos recursos. (Salazar, 2003)

A pesar de que la reciente normativa agraria boliviana ha optado por la equidad distributiva respecto al recurso

tierra<sup>1</sup>, las normas consuetudinarias relacionadas con las prácticas de herencia afectan negativamente a las mujeres porque la tendencia es privilegiar en la herencia al jefe de hogar, generalmente hombre. En las comunidades campesinas e indígenas –regidas por tenencia comunal de la tierra– también prevalece la facultad privativa de los hombres para decidir sobre las formas de distribución y redistribución de la tierra.

Pese a la falta de información cuantitativa, estudios de caso –parciales y poco sistematizados– muestran que en la mayoría de las regiones del altiplano y los valles las formas de distribución de la tierra entre los hijos hombres y mujeres son muy diversas. Sin embargo, la tendencia es a distribuir más a los hombres y menos a las mujeres. En general, las mujeres tienen derecho de usufructo de las tierras de sus padres si son solteras, y de las del marido si son casadas. Las decisiones de usufructo de las tierras de uso común se toman en asambleas comunales (la mujer generalmente está excluida de estos mecanismos).

Además, una visión muy difundida –sobre todo en el altiplano– es la “complementariedad y reciprocidad”, entendida como igualdad entre hombres y mujeres. Sin embargo, otros estudios concluyen que la “complementariedad”, basada en la solidaridad, no necesariamente significa equidad y que, con el argumento de la “complementariedad”, se estaría impidiendo que las mujeres accedan a la propiedad de la tierra<sup>2</sup> y restringiendo sus actividades al ámbito doméstico en tanto ellas

---

1 El artículo 3, inciso V de la ley INRA establece: “El Servicio Nacional de Reforma Agraria, en concordancia con el artículo 6° de la Constitución Política del Estado y en cumplimiento a las disposiciones contenidas en la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, ratificada por Ley 1100 de 15 de septiembre de 1989, aplicará criterios de equidad en la distribución, administración, tenencia y aprovechamiento de la tierra a favor de la mujer, independientemente de su estado civil”.

2 De alguna manera, se estaría utilizando el argumento de la “complementariedad” como una forma de legitimar la posesión inequitativa de la tierra entre hombres y mujeres.

“participan” en los espacios públicos (comunales) a través del hombre. (Salazar, 2003)

## **Transformación en los sistemas de tenencia**

A partir de la Reforma Agraria de 1953, en el occidente andino boliviano ha ocurrido una profunda transformación de los sistemas de tenencia de la tierra que han afectado a los procesos de cambios productivos, a la sociedad rural y a las estructuras agrarias en su conjunto. Existen opiniones contradictorias sobre la utilidad de las políticas públicas sobre tierras cuando de desarrollo rural se trata. La discusión ha sido hasta la fecha parcial y sólo ha considerado unas pocas variables: crecimiento poblacional, disponibilidad de tierras y tecnologías y, particularmente, factores de mercado. El debate depende básicamente del peso explicativo que se asigna a cada una de esas variables.

En los últimos años se ha intentado profundizar el conocimiento de la región andina con una visión más integrada e intentando recuperar la complejidad del cambio productivo agrario y su impacto en el tiempo y en el espacio. Uno de los ejes en torno al cual se está actualizando el debate es el de las “estrategias de sobrevivencia” (así llamadas por varios autores latinoamericanos en las décadas de los años 70 y 80 y ahora rebautizadas por autores del norte bajo el concepto de *livelihood strategies*), con el objeto de comprender mejor las complejas interacciones entre los medios de sustento rural, las políticas económicas y las instituciones que influyen sobre ellas.

En el caso boliviano, la reciente discusión sobre la problemática de la tierra está más relacionada al debate sobre el tema del territorio, constituyendo ambos aspectos –tierra y territorio y las demandas consiguientes de autonomía político administrativa territorial– elementos nuevos de la agenda de algunas organizaciones campesinas e indígenas. Se

demanda la profundización de los derechos de administración y aprovechamiento de los recursos naturales renovables y no renovables por parte de las poblaciones indígenas, comunidades campesinas y originarias, y la redefinición de las jurisdicciones territoriales, locales y regionales (Pacheco-Valda, 2003).

No obstante, los análisis y debates sobre el tema tierra y territorio son parciales y en muchos casos sesgados por visiones de Estado exclusivamente macropolíticas. El tema es importante porque más allá de las comprensiones y adscripciones, la tierra y el territorio<sup>3</sup> constituyen una realidad multidimensional, son elementos de un conjunto más amplio de sistemas tales como las estructuras políticas o sistemas de gobierno, sistemas culturales y rituales, sistemas productivos y tecnológicos, sistemas de aprovechamiento y manejo de los recursos naturales renovables y no renovables. La tierra y el territorio, finalmente, son elementos sustanciales para la vida de las comunidades, ayllus, marcas y pueblos indígenas (Pacheco-Valda, 2003). Este aspecto es muy importante en la agenda de la cooperación internacional, de algunas Organizaciones No Gubernamentales (ONG) y de las organizaciones campesinas e indígenas en un país de mayoritaria población indígena como Bolivia.

Hace 20 ó 15 años que autores muy prestigiosos (Albó, 1985) llamaban la atención sobre la importancia del tema –especialmen-

---

3 El territorio constituye una realidad multidimensional. En primer lugar expresa la necesidad del dominio sobre la propiedad de los recursos naturales renovables y no renovables, así como la identificación de límites jurisdiccionales. De igual manera, el territorio expresa una combinación de dos facetas: la territorialidad jurisdiccional administrativa actual del país y una jurisdicción de propiedad sobre la tierra. En este contexto, el territorio es el factor central sobre el cual se desarrollan procesos de gestión territorial articulados a la consolidación de sistemas políticos de autoridad. La tierra y el territorio son los elementos de un conjunto más amplio de sistemas, como son las estructuras políticas o sistemas de gobierno, sistemas culturales y rituales, sistemas productivos o tecnológicos. Cuando se hace referencia a la tierra, se menciona que ésta otorga derechos sobre los recursos del suelo y cuando se define territorio se amplían estos derechos a los recursos del subsuelo y vuelo. Sin embargo, oculta amplias dimensiones de lo que debemos entender por territorio.

te en la región del altiplano— por la significativa presencia del ayllu<sup>4</sup> andino que, pese a la colonización externa e interna, mantenía hace dos décadas ciertos rasgos esenciales en la estructura política, económica y social de la antigua forma de organización. En el ayllu y en la comunidad andina, el fraccionalismo es inherente a su lógica o racionalidad, y se expresa en la posesión individual y colectiva de las tierras en la comunidad. En las últimas dos décadas, el contexto macroeconómico liberal dominante en el ámbito nacional e internacional podría estar debilitando estas tendencias de organización y de gestión de recursos hacia sistemas de tenencia más individuales.

## Los residentes y la tierra

Otro aspecto importante —sobre todo para el altiplano cercano a las ciudades de El Alto y La Paz y que tampoco ha sido suficientemente analizado— es el papel que juegan los “residentes”<sup>5</sup>, un factor determinante en la configuración de nuevas estructuras de propiedad de la tierra y de poder en las comunidades. Los “residentes” tienen mayor acceso a los partidos políticos, a la información, a las instituciones públicas y, principalmente, a la educación. Este acceso privilegiado a los activos, tanto urbanos como rurales, les permite jugar un papel de liderazgo en la estructura organizacional de las comunidades. Viven en las ciudades, pero mantienen tierra y propiedad y

---

4 Se conceptualiza al ayllu como la unidad social que agrupa sistemas amplios de parentesco en un territorio continuo y discontinuo, que a partir de una trama cultural y una ritualidad compartida se reproducen a diferentes niveles (macro y micro), tanto en lo económico, político-ideológico y religioso (Murra 1975 y Albó 1988).

5 Residente es aquel ciudadano de origen campesino-indígena que desde hace un tiempo (10 a 20 años) ya no vive en el campo, se dedica principalmente a actividades que le generan la mayor parte de su ingreso familiar en las ciudades, pero que mantiene el derecho propietario de su tierra y vínculos sociales con su comunidad de origen.

son menos pobres que el resto. A los “residentes” no les interesaría el saneamiento de la propiedad de la tierra dispuesto por la Ley INRA (1996) porque les obligaría a transparentar todos sus bienes y activos urbanos y rurales en los registros de Catastro y Derechos Reales. Por eso serían principales opositores a la aplicación de la Ley INRA. Sin embargo, dado su acceso al conocimiento, a la información y a su mayor nivel de educación, serían también agentes de cambio muy dinámicos y un muy importante un motor del desarrollo económico y agropecuario rural.

No está claro qué tipo de control ejercen estos “residentes” sobre los recursos naturales y, específicamente, sobre el acceso y propiedad de la tierra en sus comunidades de origen. No sabemos con certeza si los ex campesinos” –que antes vivían en el altiplano o los valles y ahora viven en las ciudades– impiden la reconstitución de parcelas en tamaños ambientales y económicamente sostenibles en las comunidades, al mantener ellos la propiedad de las tierras que recibieron de la Reforma Agraria de 1953, “perjudicando” así a los que se quedan en el campo. Es necesario averiguar si es que los “usos y costumbres” son, en este caso, un pretexto para “acumular” tierra en manos de quien no la trabaja directamente o más bien son elementos de cohesión social y cultural que entran en contradicción con aspectos de sostenibilidad ambiental y de equidad. No se conoce si es que los “residentes” son los que están creando y controlando, desde las ciudades, un mercado de tierras en el altiplano y los valles no por el mecanismo “definitivo” de la compra-venta, sino por formas temporales y disfrazadas de arriendo (al partir, aparcería, alquiler).

## **Dinámica del desarrollo rural territorial**

En el altiplano y los valles existe una alta fragmentación de la propiedad de la tierra. Pocos reconocen que esta fragmentación es previa a la Reforma Agraria de 1953 y que estuvo

determinada por condicionantes medio ambientales, especialmente en el altiplano. Al mismo tiempo, la tendencia sostenida a la propiedad privada y a la actividad económica familiar que han acompañado a la Reforma Agraria desde 1953 –durante casi medio siglo–, es cada vez mayor en el marco de relaciones sociales comunales. Sin embargo, desde los años 90, la tercera generación de campesinos-indígenas, es decir “los nietos” de la Reforma Agraria, ya no acceden a cantidades de tierra en superficies sostenibles. Por eso emigran más aceleradamente a las ciudades, diversifican al extremo sus estrategias de sobrevivencia o buscan tierras en otras partes del país. Justamente en ese tránsito a la tercera generación es que se aprobó la nueva ley de tierras (INRA) y se estableció que todo nuevo asentamiento humano que se realice sobre tierras fiscales en los llanos del país, y a título gratuito (dotación de tierra), debería ser exclusivamente en beneficio de comunidades que la solicitaran en “propiedad comunitaria” (que no se puede subdividir ni enajenar). Junto con otros, este es un punto abiertamente rechazado en la Ley INRA por casi todos los dirigentes del altiplano y de los valles que exigen acceder gratuitamente a nuevas tierras fiscales en los llanos amazónicos del oriente bajo el concepto de propiedad privada. El Movimiento sin Tierra (MST) estaría en esta dirección.

Desde hace una década, la población del área rural del altiplano y los valles se estaría manteniendo relativamente constante en cerca de tres millones de habitantes (no aumenta ni disminuye), con lo que se estaría demostrando que –con las actuales tecnologías, productividades y rendimientos– esa región de altura habría llegado al límite máximo de expansión de la frontera agrícola y de la producción agropecuaria. Esto estaría indicando que la incorporación de actividades económicas no agrícolas en esa área rural se realiza principalmente para compensar pérdidas de ingresos en el sector agropecuario o disminuciones en la productividad de la tierra y no siempre estaría significando un aumento del ingreso familiar total. Conocemos que el altiplano y los valles son un exportador de

recursos humanos calificados, especialmente jóvenes tanto hombres como mujeres, pero no sabemos con certeza cómo la dinámica económica generada por el mercado de las ciudades, las nuevas costumbres difundidas por los medios de comunicación social –especialmente la televisión– y el atractivo de vida de las ciudades, afectan a las formas de acceso y propiedad de la tierra.

## **Políticas públicas y ordenamiento territorial**

Muchos estudiosos critican que la Reforma Agraria de 1953, una vez distribuida la tierra –especialmente de forma familiar–, dejó a los campesinos abandonados a su suerte, sin ningún apoyo ni políticas públicas explícitas de desarrollo rural. Otros afirman que la Reforma fue respetuosa de la autodeterminación de los indígenas-campesinos al no imponerles formas de organización, representación o de propiedad de la tierra, ya que dejó que cada familia y comunidad optara por el camino que le pareciera conveniente.

La aplicación de las leyes de Participación Popular (1994) y de tierras (INRA) ha despertado expectativas y puesto en conflicto la tradicional forma de relación de la sociedad civil rural con el Estado. Desde 1994, el Estado llega hasta las comunidades indígenas-campesinas a través de los municipios que, en su gran mayoría, están ahora gobernados por indígenas-campesinos (Albó, 2001). En la región andina, donde existen fuertes organizaciones indígenas muy celosas de su independencia del Estado nacional, las demandas de titulación de Tierras Comunitarias de Origen (TCO), a las que se añade la exigencia de autonomía política –para la reconstitución de ayllus pre-colombinos–, junto al fortalecimiento de identidades étnicas (art. 171 de la CPE, Bolivia multicultural y pluriétnica), marcan el inicio de una nueva etapa en la historia republicana que pone en cuestión la actual división político-administrativa municipal en vigencia desde 1994. Pero no sólo está en cuestión la circunscripción municipal y su rela-

ción con las comunidades indígenas, sino la propia concepción del Estado Nacional. Las actuales normas jurídicas (Ley de Participación Popular y Ley de Tierras) no serían suficientes para comprender la globalidad de esta problemática en la perspectiva de promover el desarrollo rural territorial, desde las comunidades, con participación de renovadas instituciones públicas. En otras palabras, se plantea la creación de municipios indígenas –coincidentes en sus límites con los espacios territoriales de las TCO– como nuevas formas de gestión territorial y de jurisdicción político-administrativa con autonomía local.

Desde posiciones muy conservadoras (Roca, 2003) se afirma que la Ley INRA ha cambiado la concepción de autodeterminación liberal de la Reforma Agraria de 1953 por una visión paternalista o de protección del Estado que, según esta visión, promueve la titulación colectiva de la tierra –ya sea en propiedades comunales o TCO– y obliga a indígenas-campesinos al saneamiento de sus tierras y a elegir entre propiedad familiar o propiedad comunitaria, de manera excluyente. Al mismo tiempo, grupos de poder de los llanos orientales estarían consintiendo a regañadientes la titulación de TCO para los indígenas amazónicos (como un mal menor para los grupos empresariales de la región) para impedir nuevos asentamientos humanos de indígenas andinos collas en la región de las tierras bajas. Continúan sosteniendo que “tierra en manos del indio es tierra muerta”, como lo afirmaban en el siglo XIX.

## **En la región andina ya no hay tierras disponibles**

El fenómeno simultáneo de abandono de tierras erosionadas y presión por nueva tierra no es un fenómeno exclusivo de Bolivia. Ocurre en todos los lugares en los que las dinámicas poblacionales no están orientadas por políticas públicas de asentamientos humanos y ordenamiento territorial. Este fenómeno, además, agudiza el proceso de deterioro de los recursos naturales producto, a su vez, de ciclos de sobre

explotación. Las prácticas de desmonte, roza y quema, son comunes en las agriculturas itinerantes de la amazonía y de los llanos, mientras que en las dinámicas productivas de tierras de altura, altiplano y valles, los ciclos de rotación y descanso se han interrumpido.

Justamente la combinación de “abandono de la tierra vieja” y búsqueda de “la tierra nueva” es la demostración más evidente de que se han roto equilibrios mínimos previos que permitan ciclos familiares reproductivos con un mínimo de satisfacción de necesidades alimenticias básicas.

En la región andina de altiplano y valles ya no hay más tierra para distribuir. Toda o casi toda ya fue distribuida con la Reforma Agraria de 1953. Y toda o casi toda la tierra distribuida por la vía del reparto y devolución a las comunidades indígenas está siendo sometida a fuerte presión por el sobre uso de unidades familiares campesinas-indígenas en un régimen productivo familiar bajo el marco de relaciones sociales comunes.

La gran mayoría de las tierras dotadas colectivamente, o se dedican al pastoreo siguiendo complejas fórmulas de turnos, alquileres, yerbajeo y periodos, o se han distribuido en formas fragmentadas para uso familiar. Esto ha complejizado las relaciones intracomunitarias.

## **Propuestas para el debate**

### **1. La Reforma Agraria debe continuar mediante la recuperación de tierras ilegales**

Las reformas agrarias son momentos de inflexión histórica, etapas de ruptura de las estructuras prevalecientes de propiedad y tenencia de la tierra y de los regímenes de trabajo. Así ocurrió con la reforma mexicana que duró más de 75 años (1917-1992) y la boliviana que se inició hace medio siglo y que continúa formalmente vigente pero aletargada, manipulada,

corrompida y desvirtuada desde hace más de tres décadas. Parece que la frustración de las expectativas despertadas con la aprobación de la Ley INRA y el mantenimiento de la concentración de la propiedad de la tierra en los llanos y la amazonía en manos de grupos de poder, simultáneas a las demandas de titulación de territorios indígenas y las cada vez más recurrentes ocupaciones de tierras realizadas por el Movimiento Sin Tierra, están llevando al país a un nuevo momento de inflexión histórica en el cual es indispensable replantear el concepto global de Reforma Agraria.

No es verdad que la Reforma Agraria es cosa del pasado. No es verdad que la Reforma Agraria ya no tiene vigencia. La Reforma Agraria boliviana no ha concluido y por eso es que la ley INRA fue concebida como el instrumento de modernización del proceso de distribución, redistribución y fortalecimiento de la seguridad jurídica de la tierra para todo el que la trabaja. Sin embargo, algunas autoridades públicas y organismos de cooperación le dan al proceso el carácter de una “contra Reforma Agraria” –en el marco de las políticas del ajuste neoliberal– centrada exclusivamente en el saneamiento de las tierras con el propósito exclusivo de legalizar la propiedad de la tierra. Es necesario explicitar desde los movimientos sociales y desde las instituciones públicas del más alto nivel, que la Reforma Agraria continúa plenamente vigente en Bolivia.

## **2. El sistema político debe pronunciarse explícitamente sobre el tema**

La Reforma Agraria debiera ser un tema central de la agenda política nacional. Es un tema aún no resuelto, es un tema que está pendiente para los gobiernos, la sociedad, las instituciones y principalmente para los partidos políticos. La Reforma Agraria –en una concepción moderna– implica el uso de una variedad de instrumentos, una combinación de mecanismos y formas para acceder a la propiedad: reparto, arriendo, alquiler, compra-venta, según las circunstancias y combinan-

do diferentes modalidades, como condición de desarrollo rural sostenible.

Los líderes políticos prefieren las ambigüedades y no se animan al reconocimiento explícito de que es necesaria una nueva fase de la Reforma Agraria. Pero para que ésta sea tal, se requiere de una voz pública autorizada y de unas instituciones y órganos públicos que acompañen este proceso. Cuanto más claro sea el mensaje de los líderes políticos y cuanto más rápido sea el proceso, mejores serán los resultados. Sin embargo, con la nítida excepción de los partidos políticos de origen campesino-indígena como el Movimiento Al Socialismo (MAS) y el Movimiento Indígena Pachakuti (MIP), el resto del sistema político no quiere fijar posición sobre este tema fundamental porque de una manera u otra prefiere que las cosas sigan como están. Bolivia necesita de una nueva etapa en la Reforma Agraria que no solamente fortalezca la seguridad jurídica sino que cambie la estructura de la propiedad de la tierra, elimine el latifundio y el minifundio y promueva el uso sostenible de los recursos naturales y dé seguridad jurídica a todos.

### **3. La tierra al que la trabaja**

Tiempo atrás, el Consejo Ciudadano creado para promover la reforma de la Constitución Política del Estado propuso la eliminación del principio básico de que el trabajo es la fuente de derecho propietario de la tierra. Esta propuesta llevaba a trastocar todo el andamiaje jurídico agrario. Este sabio principio está contenido en la Constitución Política del Estado, no solamente de Bolivia sino de muchos países de América Latina.

Eliminar ese principio agudizaría la inseguridad jurídica y promovería la reconcentración latifundiaría improductiva de la tierra. Éste es un tema de orden político pero también económico. En el marco de la proyectada reforma constitucional es necesario mantener el principio fundamen-

tal de que la tierra es de quien la trabaja porque existe una estrecha relación entre la construcción de la democracia, la construcción de la ciudadanía y el acceso a los recursos naturales. No puede haber democracia económica si no hay acceso equitativo, jurídicamente seguro y ambientalmente sostenible a los recursos naturales. No puede haber inclusión económica si persiste la inequidad en el acceso a los recursos. El cumplimiento de la Función Económico Social (FES) a través del trabajo de la tierra –en sus diversas formas establecidas en la Ley INRA– es un elemento clave del ordenamiento agrario.

#### **4. Promover la propiedad de la mujer**

Otro de los grandes problemas en el acceso a la tierra en Bolivia es la inequidad de género. Gran parte de los títulos de propiedad otorgados por la Reforma Agraria de 1953 están a nombre del jefe de familia varón. La sucesión hereditaria dispone que la tierra se distribuye por igual entre los hijos e hijas pero, en la práctica, los hombres han acumulado más tierra que las mujeres. Esto se origina en prácticas sociales tradicionales de machismo en la sociedad rural –disfrazada de usos y costumbres– que relegan a la mujer a papeles secundarios.

La Ley INRA contempla mecanismos proactivos para la titulación de las tierras en favor de las mujeres pero, en la realidad, esto no ocurre automáticamente. Este proceso de titulación de tierras en favor de la mujer puede ser corregido parcialmente con la titulación obligatoria a nombre de la pareja y mediante sistemáticas campañas informativas sobre derechos iguales.

Es necesario encontrar mecanismos que favorezcan el acceso de la mujer a la propiedad de la tierra en adecuado equilibrio con los usos y costumbres y normas consuetudinarias. Éste es un problema todavía irresuelto en Bolivia y no se han alentado políticas públicas en este sentido.

## **5. Atender las demandas de los pueblos indígenas a las Tierras Comunitarias de Origen**

Hace unas pocas semanas (julio 2003), para frenar la corriente de tomas de tierras que el país vive, el Presidente de la República Gonzalo Sánchez de Lozada entregó títulos de propiedad a varios pueblos indígenas del oriente y del Chaco. Esos títulos esperaron su firma durante casi un año. La Asamblea del Pueblo Guaraní ha manifestado su gran frustración porque las superficies tituladas a favor de los guaraníes son claramente insuficientes, y así lo demostraron a las autoridades en largos años de gestiones y trámites. Las superficies de estos títulos son claramente insuficientes porque varios hacendados colindantes lograron –mañosamente– que el INRA acepte como prueba del cumplimiento de la Función Económica Social de sus haciendas certificados de vacunación de cuatro mil cabezas de ganado –otorgados por el Servicio Nacional de Supervisión Agropecuaria (SENASAG)–, ganado que no existe. Ese ejemplo demuestra cómo la aplicación de la ley –con la complicidad de las autoridades– se tuerce sistemáticamente a favor del más fuerte.

En la región andina siguen su curso varias demandas de saneamiento para la titulación de TCO. En algunos casos estas megademandas van mas allá de cualquier racionalidad, inclusive en el marco de las más radicales corrientes indigenistas. Algunas de estas demandas son alentadas por agencias de cooperación extranjera en una visión ingenua de reconstitución de espacios y de autonomías jurisdiccionales y político administrativas precolombinas.

Es necesario concertar los nuevos elementos que explican las particularidades del proceso de relanzamiento de la Reforma Agraria en países que, como Bolivia, tienen mayorías indígenas que a la vez son extremadamente pobres y que han accedido hasta ahora a casi toda la tierra disponible en los valles y altiplano. Es necesario entender que esa tierra a la que esas mayorías indígenas y pobres han accedido

es muy poca e insuficiente para desarrollarse sosteniblemente, especialmente en la región montañosa. No es lo mismo una Reforma Agraria en un contexto en el que la identidad étnica está diluida –como en la Argentina– que en países como Guatemala, Ecuador o Bolivia, donde la identidad indígena –mas allá de su ruralidad– tiene una connotación poderosa y particular. En Bolivia la demanda ya no es solamente por acceso a la tierra sino al conjunto de recursos naturales de **territorios locales**, a la reconstitución de formas tradicionales de organización social territorial como los ayllus y capitanaías.

Dada la particularidad de Bolivia, el tema indígena no es accesorio ni marginal, es más bien un tema determinante y central. La exclusión étnica de la que son víctimas los pueblos indígenas-campesinos desde hace siglos no ha concluido, y el tema debe estar en el centro del debate. Bolivia es un país racista y excluyente, es un país donde en la práctica los ciudadanos no son iguales. Por lo tanto, el reclamo por el acceso a los recursos naturales tierra, agua y bosques por parte de los pueblos indígenas-campesinos sigue siendo una gran tarea nacional.

## **6. Regular los mercados de tierras para hacerlos transparentes**

Los mercados de tierras son un tema ampliamente debatido en América Latina a partir de los postulados de organismos multilaterales, particularmente del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y del Banco Mundial (BM). A fines de los años 80, estos organismos lanzaron un planteamiento con una fuerte carga ideológica que se denominó “Reformas agrarias asistidas por el mercado”. Esta especie de eufemismo enfatiza que el acceso a la tierra no debe darse por la vía administrativa de un órgano público, sino a través del mercado. Sin embargo, el mercado de tierras es el más imperfecto de todos y, por lo tanto, es necesario regularlo. El papel del Estado en la regulación de los mercados de tierras es central ya que el comporta-

miento de los sujetos sociales, económicos y productivos en torno a estos mercados, suele favorecer a los más poderosos, a aquellos con acceso a la información y al financiamiento. Pero el principal problema para la puesta en marcha de un mercado regulado de tierras en el país es el origen ilegal de muchísimas propiedades, especialmente en el oriente. La forma en que han adquirido la propiedad de la tierra muchos actuales grandes propietarios de decenas o centenares de miles de hectáreas en el oriente y en los llanos de Bolivia ha sido abiertamente ilegal. No lo han hecho a través del mercado de tierras, la han recibido gratis del Estado ante simple pedido de parte, generalmente por favoritismo político o familiar. Por eso su derecho propietario es inseguro.

Los grandes latifundios de Bolivia nacieron a través del reparto, mediante dotación gratuita. Esas tierras fueron puestas – casi inmediatamente de recibidas– en un mercado no transparente, en un mercado que genera utilidades a través de las hipotecas, préstamos bancarios, a través del “engorde”, loteamiento y la reventa de la tierra. Después de una década de comprobar sus limitaciones y haber permitido la agudización de la pobreza rural acompañada de la pérdida de oportunidades para acceder a la tierra por parte de miles de campesinos e indígenas, los últimos informes del Banco Mundial (Deininger, 2003) señalan que las reformas agrarias asistidas por el mercado son sólo una herramienta adicional a la participación del Estado en la distribución de la tierra.

El mercado de tierras entre pobres o entre minifundistas está ampliamente difundido. Miles de campesinos-indígenas compran y venden muy pequeñas propiedades de tierras entre sí. Generalmente, estas transacciones no están registradas en Derechos Reales ni en el INRA, pero tienen validez porque son contratos sociales plenamente aceptados entre las partes y su entorno sociocultural local, la comunidad.

Sin embargo, en Bolivia no podrá haber mercados de tierras más o menos “normales” mientras no se eliminen las tremendas asimetrías en la estructura de la propiedad, es decir,

mientras no se elimine el latifundio improductivo mediante la acción directa del Estado, en el marco de la ley.

## **7. Involucrar al municipio**

Existe una desconexión entre la regulación del ordenamiento de la propiedad de la tierra impulsado por el Instituto de Reforma Agraria y el rol que cumple el municipio como órgano público local. A diferencia de otros países, en Bolivia no hay ninguna relación vinculante entre el proceso de saneamiento, titulación, registro y catastro que ejecuta el INRA y el municipio. Queda por establecer cuál es el rol del municipio en el ordenamiento territorial, en los planes de uso del suelo, en la administración del catastro y el cobro del impuesto a la tierra, en el reagrupamiento de predios y en los asentamientos humanos.

Es importante acrecentar el poder local, tanto de autoridades institucionales como de órganos sociales y no solamente en la resolución de conflictos o en la delimitación de linderos, sino en la administración territorial local. Los mejor dotados para afrontar y resolver los conflictos de tenencia, son en muchos casos los propios actores locales por vía conciliatoria. En casos en que no se encuentre solución concertada localmente, recién es necesaria la intervención de otras instancias. Ni la ley de Participación Popular –tampoco la Ley INRA– otorgan competencias a los municipios para administrar los recursos naturales del territorio municipal. Son necesarios ajustes en ambas normas para fortalecer la capacidad de los actores locales y sus instituciones.

## **8. Invertir para el saneamiento con mayor control social**

México ha invertido más de ochocientos millones de dólares en su proceso de saneamiento de tierras y de ordenamiento territorial, con recursos propios. En Bolivia se han invertido alrededor de 42 millones de dólares en los últimos siete años para avanzar en un 10 por ciento de las metas previstas en el sanea-

miento. La totalidad de la inversión se financia con recursos concesionales de la cooperación internacional.

El gobierno nacional (2002-2007) ha presentado un programa de relanzamiento del saneamiento que requiere un financiamiento de 131 millones de dólares para concluir con el proceso en los próximos cuatro años. Este plan de saneamiento está centrado en la tercerización del saneamiento, reduciendo las funciones del INRA a la contratación, regulación, supervisión y fiscalización de las empresas privadas encargadas de aplicarlo. El argumento es que el INRA no tiene la capacidad para ejecutar el saneamiento. De hecho, casi la totalidad del nuevo financiamiento para el saneamiento provendrá de generosas donaciones externas que –ante la lentitud, politización e indicios de corrupción del proceso– habrían puesto como condición esta modalidad.

En medio de políticas públicas de exclusión del desarrollo rural, la tendencia al abandono del campo no se detiene. Es necesario invertir 131 millones de dólares para relanzar la Reforma Agraria: revertir y expropiar latifundios, promover asentamientos humanos, titular, hacer registro y catastro rural y fortalecer el derecho propietario de las tierras que cumplen la Función Económico Social.

Para aminorar la expulsión empobrecedora del campo a la ciudad es necesario fortalecer el derecho propietario y la seguridad jurídica que estimule la inversión en el predio rural. La seguridad jurídica es un requisito para cualquier plan de desarrollo rural. El proceso de saneamiento requiere ser cualificado y legitimado socialmente por la vía de la efectiva participación ciudadana en las instancias creadas por ley como son las Comisiones Agrarias Departamentales (CAD) y la Comisión Agraria Nacional (CAN).

## **9. Promover el saneamiento interno**

La práctica de estos últimos siete años muestra que las modalidades de saneamiento –saneamiento integrado al ca-

tastro (CAT-SAN), saneamiento simple (SAN-SIN) y saneamiento de Tierras Comunitarias de Origen (SAN-TCO)– tienen una formulación compleja y requiere simplificarse. Esta simplificación la están dando las propias comunidades a través de lo que ellos han denominado el “saneamiento interno”. Es decir que la comunidad –por la vía de la conciliación y aprobación en asamblea– resuelve sus problemas de linderos, actualiza y esclarece el derecho propietario y la sucesión hereditaria.

El reconocimiento explícito del saneamiento interno en las comunidades es una herramienta útil y eficaz, más barata, de mayor concertación y con amplia participación social.

## **10. Titular de forma mixta: individual y colectiva**

A diferencia de la ley de Reforma Agraria de 1953, la ley INRA establece que no se puede titular simultáneamente un mismo predio como propiedad colectiva y propiedad familiar. Las nuevas leyes de tierras que han surgido en América Latina en la última década pretenden, en general, diferenciar –de manera artificial– unidades mercantiles (propiedad privada individual) y unidades no mercantiles (propiedad privada comunal), y por ello, reconocen formas de propiedad excluyente. Esta forma de titulación diferencia, por un lado, la propiedad estrictamente familiar o individual y, por el otro, la titulación de comunidades o de TCOs de propiedad colectiva. Es necesario cambiar esa fórmula.

La realidad está demostrando que desde el inicio de la Reforma Agraria los indígenas y campesinos han desarrollado una compleja, flexible y cambiante combinación que equilibra sus estrategias de vida con distintas intensidades según las coyunturas, años agrícolas, condiciones climáticas, enfermedades, crecimiento de la familia, rendimientos agrícolas, y empleo extra predio (Urioste, 1976). Con un pie en la economía de mercado y otro pie en las relaciones de reciprocidad, algunas veces pisando más fuerte con uno de ellos, los campe-

sinos e indígenas se organizan y acceden a la propiedad de la tierra-territorio en una compleja combinación de un derecho propietario que mezcla casi siempre la propiedad privada familiar con la propiedad comunitaria. Esto ocurre especialmente en las comunidades originarias o de ex hacienda, y mucho menos en las comunidades nuevas en las que las relaciones mercantiles son dominantes, donde existe tendencia al monocultivo y la propiedad es únicamente privada. Es conveniente construir formulas jurídicas válidas que permitan la titulación mixta al mismo sujeto. Esto es común en otros continentes.

### **11. Reagrupar los predios minifundistas**

Posiblemente el mayor problema en la estructura productiva de la región andina de Bolivia es la enorme fragmentación de la propiedad de la tierra en superficies que dificultan el manejo de los suelos y las innovaciones tecnológicas. Por otra parte, miles de propietarios de pequeños fundos rurales ya no viven en el campo y han dejado esas parcelas encargadas a otros familiares. Los campesinos-residentes en las ciudades mantienen, sin embargo, el derecho propietario de sus parcelas. Son propietarios minifundistas ausentes.

Pocos países han encontrado una solución al problema causado por la fragmentación de la tierra en unidades económicamente inviables, provocado por la sucesión hereditaria. Generalmente, los países que han encontrado freno a esta tendencia universal tienen instituciones muy sólidas y reglas del juego claramente respetadas. En algunos casos se beneficia de la herencia sólo al hijo varón mayor, en otros simplemente se prohíbe la subdivisión del predio por debajo de un cierto límite y se deja a los herederos que hagan los arreglos internos que crean convenientes entre ellos.

En Bolivia, a pesar de la prohibición expresa a la subdivisión –que no se cumple por razones obvias– el Estado está fomentando el minifundio improductivo al titular predios muy pequeños. En el colmo de la frivolidad, algún ex presidente se

ufana de que en su gestión se tituló más que en la anterior, a sabiendas de que se ha titulado hasta 20 ó 30 micro parcelas distintas y separadas a un mismo propietario, pero cada parcela con un título propio. Hasta hace algunos años, organismos multilaterales como el Banco Mundial y el BID afirmaban que “el mercado es el único que va a regular los tamaños óptimos de la finca y de las unidades productivas familiares”.

Toda la complejidad de la subdivisión y titulación de minifundios de 500 ó 300 metros es una irracionalidad económica. Es fundamental promover el reagrupamiento de predios y la reconstitución de unidades productivas sostenibles y rentables mediante conciliaciones entre familiares y vecinos y estímulos financieros al reagrupamiento. El “saneamiento interno” puede ser una herramienta que ayude a este reagrupamiento.

## **12. Eliminar el latifundio**

De manera paralela a la distribución de tierras de ex haciendas a los comunarios del altiplano y valles, la Reforma Agraria promovió el surgimiento de un nuevo tipo de latifundismo en el oriente de Bolivia. Con el argumento de que las haciendas ganaderas podían tener hasta un máximo de 50.000 hectáreas, la Reforma Agraria Boliviana otorgó millones de hectáreas en dotación gratuita a favor de dirigentes políticos, grupos de poder y cooperativas fantasmas. La boliviana, es la única Reforma Agraria del mundo que distribuyó gratuitamente superficies de hasta 50.000 hectáreas a simple pedido de parte. Esta es una aberración que ha generado una muy asimétrica estructura dual de la propiedad rural y de los modelos productivos agropecuarios. Para los blancos –mestizos e inmigrantes extranjeros– se dotó gratuitamente la mejor tierra en superficies enormes que no se trabajan o se trabajan en forma muy reducida. Para los indígenas del occidente, quechuas y aymaras, se repartió parcelas en tierras de ex hacienda de muy baja productividad que han acabado subdivididas al ex-

tremo. La Reforma Agraria confirmó el carácter racista y excluyente de la sociedad boliviana.

En los llanos y la amazonía de Bolivia la tierra está concentrada en pocas manos, especialmente en haciendas ganaderas que reclaman aumentar la carga animal hasta 25 hectáreas por cabeza de ganado. Estos latifundios –enormes superficies de tierras no trabajadas en manos de pocas personas o familias– perjudican el desarrollo y el crecimiento con equidad. A pesar de la Reforma Agraria de 1953 y de los avances en la titulación de TCO en la región de tierras bajas a partir de la aprobación de la ley INRA, hay miles de indígenas, campesinos y pequeños productores que no pueden acceder a la tierra.

El latifundio es una rémora del pasado. Es una estructura de propiedad que frena la producción. Es una manera de impedir el desarrollo agropecuario. Es una forma de acaparamiento de abundantes recursos naturales. La Constitución Política del Estado, la Ley de Reforma Agraria y la Ley INRA no reconocen calidad jurídica al latifundio. Todo latifundio es ilegal. El latifundio no está permitido por ley, sin embargo existen y no han sido eliminados a pesar de lo que disponen las leyes. Para eliminarlos se debe aplicar la ley y revertir las tierras que no están cumpliendo la Función Económica Social (FES). Esto es precisamente lo que no ha hecho el Instituto Nacional de Reforma Agraria en los últimos siete años. La eliminación del latifundio –dispuesta en la Ley de Reforma Agraria y en la Ley INRA– es la condición básica para que el proceso agrario recupere credibilidad y baje la presión por la tierra. Mientras subsistan latifundios habrá ocupaciones de tierras.

### **13. Cobrar el impuesto a la tierra de las empresas**

La Ley INRA ha establecido una relación compleja entre el impuesto a la tierra y el derecho propietario. Ésa fue la principal impugnación que hizo la Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia (CSUTCB) el año 1996, inmediatamente después de aprobada la ley. Esa impugnación

no ha sido respondida aún. La ley INRA establece un mecanismo de mercado para desalentar la tenencia improductiva de la tierra por la vía del impuesto –denominado autoavalúo– que debiera pagar todo aquél que reclama derecho propietario por encima de la pequeña propiedad. El autoavalúo es el mecanismo mediante el cual cada propietario determina el valor de su tierra y, en función de ello, paga el impuesto fijado por ley.

Pero lo que ha ocurrido en la práctica es que el gobierno del General Hugo Banzer Suárez (1997-2002) ha bajado ese impuesto a niveles absolutamente insignificantes y, por lo tanto, quienes poseen veinte, treinta o cincuenta mil hectáreas de tierra, pueden fácilmente pagar dos bolivianos de impuesto por hectárea al año, cuando se trata de tierras que valen dos o tres mil dólares la hectárea. El pago de impuestos exiguos como demostración del cumplimiento de la Función Económica Social está burlando todo el proceso de redistribución de tierras y ha desnaturalizado todo el proceso agrario. El gobierno del General Bánzer dio en 1997 un poderoso mensaje a los grandes propietarios de tierras en el sentido de que la Ley INRA no les afectaría en sus derechos, en muchos casos adquiridos ilegalmente. En un año de gestión el gobierno de Sánchez de Lozada no ha cambiado esta situación. No existe voluntad política para reponer el impuesto a la tierra y esta es la demostración más evidente de que no existe criterio redistributivo en la aplicación de la ley INRA.

#### **14. Impedir la violencia rural**

Históricamente, las fuerzas del orden público sólo se han utilizado para reprimir a los indígenas y campesinos. En los casos recientes de conflictos por el acceso a la tierra ocurre lo mismo. Nunca se ha enviado policías o soldados para obligar a cumplir la ley a los grandes propietarios que avasallan la propiedad de indígenas, campesinos o colonizadores. Lo que ocurre es que, muchas veces, este avasallamiento de los poderosos está amparado en papeles, trámites, sellos, firmas y mem-

bretes, pero sobre todo en la impunidad del ejercicio del poder.

La violencia rural no la generan los pobres sin tierra, la generan los grupos de poder amparados por las instituciones públicas que tergiversan, manejan y someten las instituciones y las leyes. Cuando éstas les fallan, los poderosos no dudan en usar la fuerza directa. Para ello contratan sicarios a quienes encargan asesinar a los sin tierra. Así ocurrió en Pananti a fines del año 2001 (Miranda, 2002). Este caso estableció un precedente muy grave puesto que los acusados son los sin tierra y los absueltos son los agresores y victimarios de los campesinos.

Es evidente que toda propiedad –familiar o comunitaria– debe ser respetada. Pero debe ser respetada por todos. Y debe ser respetada mientras el Estado establezca su legalidad de acuerdo a las normas vigentes. En teoría, todos los ciudadanos son iguales ante la ley: pequeños productores, indígenas, empresarios, campesinos, ganaderos, colonizadores, barraqueros y madereros. Lamentablemente, en la práctica estos ciudadanos no son iguales en el momento de aplicar la ley.

En Bolivia, a pesar de la existencia de leyes avanzadas, prima la ley del más fuerte. Hay una especie de “paternalismo de Estado” a favor de los grandes propietarios de tierras, con una connotación regionalista entre oriente y occidente que oculta un sórdido racismo anti indígena andino. La impunidad de los asesinatos –especialmente del caso Pananti– está abriendo la compuerta a la generalización de la violencia rural ligada al acceso a la tierra. En varios países de la región –Guatemala y Colombia, especialmente– el conflicto por el acceso a la tierra ha desatado dolorosas guerras civiles que siguen sin cicatrizar. Bolivia debe hacer todos los esfuerzos por evitar la violencia rural a partir del estricto cumplimiento de la ley por igual y para todos.

## Bibliografía

Albó, Xavier

1995 *Bodas de Plata o Réquiem para la Reforma Agraria*. CIPCA.

Deininger, Klaus

2003 *Land Policies for growth and poverty reduction. A World Bank Policy Research Report*. Banco Mundial.

FAO

2002 *Environment and Natural Resources*.

Hernáiz, Irene y Pacheco, Diego

2000 *La Ley INRA en el espejo de la Historia. Dos siglos de Reformas Agrarias en Bolivia*. Fundación TIERRA.

Miranda, Hugo

2002 *El caso Pananti y el derecho a la tierra en Bolivia*. Fundación TIERRA.

Pacheco Diego y Valda Walter

2003 *La Tierra en los Valles de Bolivia. Apuntes para la toma de decisiones*. Fundación TIERRA.

Urioste, Miguel

1984 *El Estado Anticampesino*. CINCO – ILDIS.

1987 *Segunda Reforma Agraria. Campesinos, tierra y educación popular*. CEDLA.

1989 *La economía del campesino altiplánico en 1976*. CEDLA.

2000 *Bolivia: Reform and Resistance in the Countryside (1982-2000)*. ILAS.



# Medio siglo de Reforma Agraria boliviana

---

*Danilo Paz Ballivián\**

La Reforma Agraria es el cambio de una estructura agraria a otra o, más propiamente, el proceso de cambio de una estructura a otra (Gutelman, 1978). En Bolivia, ese proceso se ha dado en el largo periodo de 50 años, y se ha transitado de una estructura donde predominaba la hacienda feudal, seguida de la comunidad originaria y muy secundariamente la pequeña producción parcelaria –toda ella articulada al capitalismo minero (Paz, 1987)–, hacia una estructura donde la hegemonía la ejerce la empresa agraria que, representando el 10 por ciento de las unidades agropecuarias, monopoliza el 90 por ciento de la tierra, frente a la pequeña producción parcelaria de los campesinos que, representando el 90 por ciento de los productores, sólo tiene acceso al 10 por ciento de la tierra. La empresa está predominantemente vinculada al mercado externo y los campesinos al mercado interno (Urioste, 1992).

La estructura agraria anterior a la Revolución Nacional estaba compuesta por 8.137 grandes y medianas haciendas con colonos que trabajaban gratuitamente las tierras de dominio del patrón (con muy pocas excepciones donde existía escasez de fuerza de trabajo). Coexistían con la hacienda 3.779 comu-

---

\* Director del Instituto de Investigaciones Sociológicas de la UMSA, La Paz-Bolivia.

nidades originarias, sobre todo ubicadas en el altiplano, que combinaban la propiedad privada de las sayañas con la propiedad comunitaria de las *aynocas* (de uso privado rotatorio). La pequeña producción campesina sólo era una minoría que surgió en los valles y algo del oriente (INE, 1985).

La hacienda monopolizaba la venta de la producción destinada al mercado de las ciudades y centros mineros. Sus ganancias no requerían ser invertidas en la explotación agrícola, dando lugar al surgimiento del capitalismo (mediando el comercio y la banca) en otro sector como el minero, en la segunda mitad del siglo XIX (Rodríguez, 1978). A finales del mismo siglo, se establece la explotación extractiva de la goma en el norte de Bolivia, basada en la subsunción formal del trabajador al capital. Reclutados indígenas de la Amazonía y “enganchados” de la frontera, son subordinados al capital mediante un salario de deuda anticipada que retiene la fuerza de trabajo para la “pica” de la goma y la recolección de la castaña (Pacheco, 1992).

Los pueblos indígenas de las tierras bajas del oriente, por la conquista, la formación de misiones, las guerras (Acre y Chaco), el establecimiento de barracas gomeras y de haciendas ganaderas, fueron reducidos a una cuarta parte de su población original (a 250 mil de un millón de habitantes). También fueron marginados a la selva y a tierras no aptas para la ganadería y la agricultura (Riester, 1994). Recién en las décadas de los años 80 y 90 del siglo XX, estos pueblos han sido considerados como parte integrante de la estructura agraria boliviana.

En el largo proceso de vigencia del capitalismo de Estado (1952-1985), bajo su protección legal, financiera y técnica, la empresa agropecuaria y forestal es fortalecida sobre todo en el oriente boliviano. Legalmente, se consolida la mediana y gran propiedad. Financieramente, se destina el crédito de fomento casi exclusivamente a productos para la agroindustria. La infraestructura, la investigación y la extensión agrícola también privilegiaron el desarrollo de produc-

tos que sustituyeran las importaciones alimentarias y que podían luego ser exportados. Los casos paradigmáticos de apoyo estatal son, primero, la caña de azúcar en Santa Cruz y la ganadería bovina en el Beni y , posteriormente, las oleaginosas y cereales también en Santa Cruz. Esta política, en general, llegó a constituir una fracción de la clase dominante de gran poder que hasta ahora influye en las determinaciones del Estado (Ybarnegaray, 1992).

Paradójicamente, la pequeña producción parcelaria de los campesinos del área tradicional del altiplano y los valles, así como de las zonas de colonización del trópico y subtrópico, cubre la demanda alimentaria nacional en un orden del 70 por ciento (Solón, 1995), a través del autoconsumo y la venta de productos de la canasta básica de las ciudades a precios por debajo de su valor. Los precios bajos de la canasta básica permiten pagar salarios bajos en las ciudades o menor inversión en capital variable. A esta situación se suma la explotación a la que está sujeta el campesino por el capital comercial y usurario; rescatadores y usureros quitan sistemáticamente las posibilidades de ganancia de los campesinos (Paz, 1995).

Pese a la posición desventajosa en que se encuentra el campesino frente al mercado capitalista, un grupo minoritario de pequeños productores puede ser catalogado como medio y acomodado, es decir, como una economía viable, en la que predomina el trabajo familiar, pero recurre a la compra de fuerza de trabajo adicional dada la magnitud de sus predios y la inversión en insumos agropecuarios. En el caso boliviano, este tipo de campesino generalmente no se desarrolla productivamente, transfiere sus márgenes de ganancia al transporte o al comercio y no a la inversión tecnológica en el sector agrario. Lo que sucede es que la categoría de campesinos pobres, que se ven obligados a complementar su agricultura con la venta de fuerza de trabajo y artesanías, comprende tres cuartas partes de los campesinos totales. En cambio, los campesinos medios y acomodados sólo representan un cuarto de las unidades parcelarias.

Con los datos de los censos de población y vivienda de 1950, 1976, 1992 y 2001, se puede afirmar que, en los primeros 25 años de reforma agraria, a partir de 1952, el minifundio es el primer factor de inmigración del campo a la ciudad y al exterior, sobre todo a la Argentina. En cambio, en el periodo comprendido entre los censos de 1976 a 1992 (16 años), al minifundio se suma el deterioro de la fertilidad del suelo y la erosión como causa de emigración campesina (Banco Mundial, 1998). Al contrario, en el último periodo de 1992 al 2001, existe un pequeño crecimiento del orden de 1,4 por ciento anual, que indica que la población campesina, aún mediando condiciones adversas, opta por emigrar menos, dada la situación de crisis de empleo tanto en las ciudades como en el exterior (INE, 2002).

La estructura agraria boliviana actual, en primer término, muestra la hegemonía de la empresa agraria, formada por aproximadamente 50 mil unidades productivas, capitalistas, medianas y grandes, sin embargo, sólo una minoría de ellas (las especializadas en productos destinados a la industria y la exportación, principalmente soya) tiene una alta composición orgánica del capital. La mayoría practica un uso extensivo de la tierra, con baja inversión de capital (sobre todo las haciendas ganaderas de las pampas de Moxos, Llanos de Santa Cruz y el Chaco boliviano). Empresas agrarias también existen en el altiplano y valles, pero comparativamente son aún más minoritarias y dedicadas a la producción de leche y rubros tradicionales. Finalmente, en este grupo figuran las empresas de explotación de madera, que ahora se ubican sobre todo en el bosque beniano, Pando, el norte de La Paz y el Chapare cochabambino (López, 1993).

La economía campesina, numéricamente predominante y subordinada al mercado capitalista, está formada por 550 mil unidades agropecuarias, entre las que se pueden distinguir 450 mil pertenecientes al altiplano y valles, y 100 mil a pequeños agricultores del trópico y sub trópico boliviano. La mayoría de estos últimos es colonizadora del área tradicional. En este grupo también entran las aproximadamente 45 mil familias de los

pueblos indígenas de las tierras bajas del oriente, ya que su principal ocupación es la agropecuaria (Paz, 1998).

Si tomamos la distribución de la tierra por unidades agropecuarias y por tamaño de las explotaciones del II Censo Nacional Agropecuario de 1984 (ver Cuadro 1) como una muestra, y lo expandimos al universo de 600 mil unidades agropecuarias, el resultado es el que se expresa en el Cuadro 2.

**Cuadro 1**  
**Unidades agropecuarias por tamaño de las explotaciones**  
**Bolivia\*: II Censo Agropecuario**

Tamaño de la explotación	Unidades agropecuarias		Superficie (has.)		prom.no.2/no.1
	No. 1	%	No.2	%	
0 a 4,99	214.437	68,16		1,43	1,51
5 al 9,99	57.828	18,4	323.374	2,28	8,92
20 a 99,99	30.125	9,58		5,35	40,27
100 a más	12.160	3,86	516.285	90,94	1.695,50

\* Los datos no incluyen las explotaciones del Dpto. de La Paz (a excepción de dos provincias Iturrealde y Franz Tamayo) y el Chapare tropical del Departamento de Cochabamba.

FUENTE: II Censo Nacional Agropecuario, (INE 1988). La Paz-Bolivia

**Cuadro 2**  
**Unidades agropecuarias por tamaño de las explotaciones**  
**Bolivia: 2003**

Tamaño de la explotación	Unidades agropecuarias		Superficie (has.)		prom.no.2/no.1
	No. 1	%	No.2	%	
0 a 4,99	408.960	68,16		1,43	1,51
5 a 19,99	110.400	18,4	618.275	2,28	8,92
20 a 99,99	57.480	9,58		5,35	40,27
100 a más	23.160	3,86	985.781	90,94	1.695,50
			2.313.126		
			39.318.81		
			8		
Total	600.000	100,00	43.236.00	100,00	72,06
			0		

Fuente: Elaboración propia con base al II Censo Nacional Agropecuario 1984; estimaciones de la población de productores del departamento de La Paz y el Chapare Tropical del departamento de Cochabamba y la Tasa de Crecimiento del período 1984-2003 del sector rural. A la cifra de 600.000 unidades también puede llegarse por la división de la población rural de 3.108.443 habitantes del último Censo (INE 2002) entre 5 miembros por familia.

Con estos antecedentes, podemos estimar que la composición de la estructura boliviana actual se presenta con las mismas contradicciones detectadas hace casi 20 años. En el rango de propiedad de menos de cinco hectáreas se encuentran los campesinos pobres sobre todo del altiplano y valles. Estos minifundistas necesariamente complementan su agricultura con la venta de su fuerza de trabajo y otras estrategias de sobrevivencia. Representan el 68 por ciento de las unidades agropecuarias del país, pero detentan sólo el 1,43 por ciento de la tierra, con un promedio de propiedad de 1,51 hectáreas.

En el rango de cinco a 20 hectáreas, se encuentran los campesinos minifundistas del trópico y subtrópico boliviano y un pequeño porcentaje de campesinos medios del área tradicional del altiplano y los valles, con un tamaño de propiedad promedio de nueve hectáreas. A la escasez de superficie disponible se suma la falta de capital para desarrollar un uso más intensivo de la tierra. Representan el 18,4 por ciento del total de productores y tienen sólo el 2,28 por ciento de la tierra. Estas 110.400 familias también complementan su economía con la venta de trabajo temporal y tareas artesanales en los propios lugares de origen.

El rango de 20 a 100 hectáreas comprende mayoritariamente a los campesinos acomodados del área tradicional del altiplano, valles y zonas de colonización, y una minoría de campesinos medios del trópico boliviano. Siendo menos del 10 por ciento de los productores totales, disponen del 5,35 por ciento de la superficie, con un promedio de propiedad de 40,27 hectáreas. En general, se trata de economías viables, que recurren a la compra de fuerza de trabajo adicional a la de su familia, dada la magnitud de sus dominios. En este grupo también se hallan pequeñas y medianas empresas, dependiendo del tipo de cultivo y la región agroecológica.

Finalmente, en el rango de 100 hectáreas y más, que involucra a 23.160 unidades productivas, con un promedio de propiedad de 1.700 hectáreas, se encuentran las empresas agroindustriales del oriente, pero sobre todo las haciendas ga-

naderas del Beni, Santa Cruz y el Chaco. También en este grupo se hallan las pocas empresas agropecuarias del área tradicional del altiplano y valles. La mayoría de las denominadas empresas, sin embargo, mantiene un uso extensivo de la tierra y tecnológicamente son poco modernas a juzgar por su rendimiento productivo y los márgenes de sobreexplotación de la fuerza de trabajo que utilizan.

Actualmente, la formación socioeconómica agraria boliviana combina las relaciones productivas empresariales, parcelarias campesinas y las vigentes en los pueblos indígenas de las tierras del oriente. Este sistema puede denominarse como *Fórmula Trinitaria de la Agricultura Boliviana*. Cada una de estas relaciones tiene en su interior tanto factores limitantes como posibilidades de desarrollo. Así, la empresa agropecuaria, apoyada sistemáticamente por el Estado, no ha logrado una modernización tecnológica acorde al avance de la ciencia y mantiene una sobre explotación de la fuerza de trabajo, semejante a la de los orígenes del capitalismo. El monocultivo deteriora los suelos y la ganadería intensiva virtualmente no existe, privando de territorio a otros productores potenciales. Sin embargo, las posibilidades de exportación de algunos rubros como oleaginosas y carne permite a futuro asegurar el desarrollo de la empresa agropecuaria, a condición de mejorar su producción tecnológica y su sostenibilidad (Paz, 1998).

La relación productiva de la pequeña producción campesina, explotada por el mercado que no reconoce sus altos costos de producción, y también por el capital comercial y usurario, tiene posibilidades de desarrollo sólo a condición de organizarse por rubros principales de producción, para influir en la determinación de los precios, disminuir los márgenes de comercialización y contar con capital de crédito de fomento. En el altiplano y valles, los campesinos requieren contar con riego y aplicar paquetes tecnológicos apropiados. El excedente poblacional campesino, proveniente del crecimiento natural, debe articularse a planes de asentamientos en zonas del trópico y subtrópico con vocación agropecuaria. Como en el

pasado, el Estado está obligado a establecer áreas de colonización y dotar de infraestructura de caminos y servicios. Los movimientos de toma de tierras surgen precisamente por un retraso del Estado en esta materia.

Los pueblos indígenas de las tierras bajas del oriente, ubicados en la Amazonía, los bosques benianos, los llanos de Santa Cruz y el Chaco boliviano, agrupados en más de 30 grupos étnicos, cuya población varía de 50 a 50 mil habitantes y que suman aproximadamente 45 mil familias, tienen dominios territoriales de los que fueron marginados (dominios legales o en proceso de legalización como las Tierras Comunitarias de Origen), pero su mayor problema radica en su posición subalterna ante grupos de madereros, ganaderos y comerciantes (Riester, 1994). La política del Estado no debe reducirse al reconocimiento de territorios, es necesario elaborar planes de explotación sostenibles del bosque y programas específicos de desarrollo agropecuario, teniendo en cuenta que el 90 por ciento de los indígenas de las tierras bajas son agricultores. Como en el caso de los campesinos, la organización de estas etnias debe tenerse como base la producción, lo que no secundariza su identidad cultural, sino más bien la fortalece.

En la coyuntura actual, el Estado está obligado a garantizar el desarrollo de las tres vías existentes: la empresarial, la campesina y la de los pueblos indígenas del oriente. A diferencia de otros países, esto es posible dada la disponibilidad de recursos de tierra, agua y bosques. Tienen que delimitarse nuevas áreas de colonización para los excedentes poblacionales del área del altiplano y los valles (replantear el objetivo del Plan Decenal del MNR 1962-71, de asentamiento a largo plazo de 100 mil familias en zonas del trópico y subtropical). Los 50 años de la Reforma Agraria han demostrado que la tierra sin infraestructura caminera y de riego, sin tecnología apropiada y sin crédito de fomento, no tiene un resultado positivo. En este sentido, el Estado debe reasumir la dirección de la investigación, extensión agrícola y cré-

dito. Por su parte, los productores campesinos del altiplano, valles e indígenas del oriente tienen que formar organizaciones en torno a la producción de su principal rubro destinado al mercado, para asegurar que los precios cubran sus costos de producción y permitan márgenes de ganancia. Ésta y no otra, es la viabilidad de la economía campesina en el contexto económico actual (ANCB, 2000).

El tema expropiación de fundos que no cumplen con la Función Económica Social, más que un asunto de interpretación de la ley, es una política de Estado. Tienen que establecerse nuevos parámetros de límites por tipo de propiedad, según las 14 zonas agroecológicas del país, señalar plazos de modernización de las grandes explotaciones, sobre todo ganaderas. La reversión de tierras para su posterior distribución a manos productivas tiene que ser básicamente de oficio. Es imprescindible realizar el III Censo Nacional Agropecuario, con el objeto de tener datos reales y actuales sobre tenencia y uso de la tierra, producción y productividad agropecuaria, fuerza de trabajo, tecnificación e inversión de capital en el sector (ANCB, 2000).

## Bibliografía

ANCB

2000 *Anteproyecto de Ley de Desarrollo Agrario*. Academia Nacional de Ciencias de Bolivia. Director Danilo Paz. La Paz-Bolivia.

BANCO MUNDIAL

1998 *Estudio de Productividad Rural y Manejo de Recursos Naturales*. Informe Principal. VPPFM. La Paz-Bolivia.

GUTELMAN, MICHEL

1978 *Estructuras y Reformas Agrarias*. Editorial Fontamara. Barcelona-España.

INE

- 2002 *Censo Nacional de Población y Vivienda 2001*. Instituto Nacional de Estadísticas. La Paz-Bolivia.
- 1985 *Censo Nacional Agropecuario de 1950*. Prólogo de Danilo Paz Ballivián. Instituto Nacional de Estadística. La Paz-Bolivia.
- 1988 *II Censo Nacional Agropecuario 1984*. Instituto Nacional de Estadística. La Paz-Bolivia.

LOPEZ, JAVIER.

- 1993 *Recursos Forestales de Bolivia y su Aprovechamiento*. Artes Graficas. La Paz-Bolivia.

PACHECO, PABLO

- 1992 *Integración Económica y Fragmentación Social: Itinerario de las Barracas en la Amazonía Boliviana*. CEDLA. La Paz-Bolivia.

PAZ, DANILO

- 1987 *Estructura Agraria Boliviana*. Editorial Popular. La Paz-Bolivia.
- 1995 *Lecciones de Sociología Rural*. Plural Editores CID. La Paz-Bolivia.
- 1998 *Fórmula Trinitaria de la Agricultura Boliviana*. Temas Sociales 20. Carrera de Sociología de la UMSA. IDIS. La Paz-Bolivia.

RIESTER, JURGEN

- 1994 *Población Indígena de las Tierras Bajas de Bolivia. Apoyo para el Campesino-Indígena del Oriente Boliviano*. APCOB. Santa Cruz de la Sierra-Bolivia.

RODRÍGUEZ, GUSTAVO

- 1978 *Acumulación Originaria*. Revista Avances No 2. Empresa Editorial "Khana Cruz". La Paz-Bolivia.

SOLON, PABLO

- 1995 *La tierra Prometida*. Informe Especial CEDOIN. La Paz-Bolivia

URIOSTE, MIGUEL

1992 *Necesidad de una Ley de Comunidades Campesinas e Indígenas. Legislación Agraria y Tenencia de la Tierra.* Club de Economía Agrícola y Sociología Rural. La Paz-Bolivia.

YBARNEGARAY, ROXANA

1992 *Espíritu del Capitalismo y la Agricultura Cruceña.* Ediciones CERID. La Paz-Bolivia.



# La tierra es de quien la trabaja

---

*René Salomón Vargas\**

## De 1953 a 1996

Celebramos 50 años de la promulgación del Decreto de Reforma Agraria de 1953, esa histórica medida que puso fin a una estructura agraria que concentraba en pocas manos la casi totalidad de las tierras en ese entonces cultivables y que tuvo una premisa revolucionaria hasta ahora vigente: la tierra es de quien la trabaja. Miles de familias de indios ocuparon haciendas improductivas y no sólo recuperaron la tierra, sino que conquistaron su condición de ciudadanos, incorporándose a la vida nacional de la que eran sólo pongos y peones.

Paralelamente, se impulsó una política de desarrollo agropecuario que buscó la sustitución de las importaciones, procurando integrar las vastas regiones del oriente a la economía nacional.

Sin embargo, unas décadas más tarde, este histórico proyecto nacional mostró claros signos de agotamiento. Las instituciones públicas encargadas de llevar adelante los postulados descritos se convirtieron en dócil instrumento de políticas arbitrarias. El descontrol de una larga época dictatorial posibi-

---

\* Director del Instituto Nacional de Reforma Agraria, INRA, La Paz-Bolivia.

litó el manejo discrecional de la administración de la tierra. Este recurso fue usado como moneda corriente para el pago de lealtades y facilitó el enriquecimiento ilícito e incontrolado mediante su venta. Previamente, las tierras habían sido dolosamente obtenidas del Estado en forma gratuita.

A fines de la década de los años 80, el caos en la administración de tierras provocó el colapso del proceso agrario en el país. Como ejemplo, baste citar que no fueron excepcionales los hallazgos de papeles y documentos que acreditaban derechos propietarios para siete demandantes sobre un mismo terreno, o de predios que aún no conocen ni su propia ubicación.

A principios de la década de los años 90, numerosos signos de descontento social empezaron a manifestarse. La primera marcha indígena agrupó a miles de representantes de pueblos originarios, particularmente del oriente boliviano, que caminaron hasta la sede de gobierno demandando el reconocimiento de sus derechos. Paralelamente, el uso y abuso de los recursos naturales obligó al gobierno de entonces a dictar una “pausa ecológica” con la finalidad de ordenar políticas, normas y procedimientos que procuraran un desarrollo sostenible. En ese tiempo se llegó incluso a titular por decreto grandes extensiones de tierras a favor de los pueblos indígenas.

En el plano institucional, en 1992 se dispuso la intervención del Consejo Nacional de Reforma Agraria y del Instituto Nacional de Colonización –las dos instancias que administraban las tierras en el país– y se dio inicio a una intervención que duró cuatro años. En ese periodo, y en consulta con las diversas organizaciones sociales representativas de los sectores del agro, se discutió largamente la nueva ley agraria. Finalmente, el 18 de octubre de 1996 se promulgó la Ley 1715, también conocida como la Ley INRA.

Esta norma, al ser producto de consensos difícilmente alcanzados, afectó los intereses de todos y cada uno de los sectores para procurar el bien común, por ello nació bajo el estigma de una “ley maldita”, como muchos de sus detractores la calificaron.

## El proceso agrario hacia el siglo XXI

Con la promulgación de la Ley 1715, el Estado boliviano se propuso reencauzar el proceso agrario que había colapsado y perdido legitimidad en poco menos de cuatro décadas. Entre los aspectos más relevantes de esta ley, destaca la formulación de una nueva estructura orgánica y atribuciones del Servicio Nacional de Reforma Agraria. A diferencia de la ley anterior, establecida en el decreto de 1953, la actual abre la participación de diversas instancias y pone freno al manejo discrecional de la administración de tierras desde la Presidencia de la República. La nueva estructura señalada está conformada por el Presidente de la República, el Ministerio de Desarrollo Sostenible y Medio Ambiente, la Comisión Agraria Nacional y el Instituto Nacional de Reforma Agraria. Por otra parte, las atribuciones de cada uno de estas instancias quedan claramente delimitadas.

Otro de los aspectos relevantes de la Ley INRA es la conformación de la Comisión Agraria Nacional (CAN). En ella se encuentra representado el Poder Ejecutivo, pero también los actores sociales. Forman parte de la CAN, en igualdad de condiciones, la Confederación Sindical Única de Trabajadores de Bolivia (CSUTCB), la Confederación Sindical de Colonizadores de Bolivia (CSCB), la Confederación de Pueblos Indígenas de Bolivia (CIDOB) y la Confederación Agropecuaria Nacional (CONFAGRO). Esta instancia es el espacio donde los diferentes sectores pueden expresar sus propuestas y verificar el control social del proceso agrario.

Por otra parte, la Ley 1715 permite la creación del Instituto Nacional de Reforma Agraria (INRA) “como entidad pública descentralizada del Ministerio de Desarrollo Sostenible y Medio Ambiente, con jurisdicción nacional, personalidad jurídica y patrimonio propio”. El INRA se convierte así, en el órgano técnico-ejecutivo encargado de dirigir, coordinar y ejecutar las políticas establecidas por el Servicio Nacional de Reforma Agraria.

Junto al INRA, se crea la Superintendencia Agraria, entre cuyas atribuciones destaca la de “regular y controlar, con aplicación de las normas legales correspondientes, el uso y gestión del recurso tierra en armonía con los recursos agua, flora y fauna, bajo los principios del desarrollo sostenible”.

Finalmente, con la Ley INRA se constituye la Judicatura Agraria como “órgano de administración de justicia agraria; tiene jurisdicción y competencia para la resolución de los conflictos emergentes de la posesión y derecho de propiedad agrarios y otros que le señala la Ley”. El Tribunal Agrario y los jueces agrarios constituyen la Judicatura Agraria, donde cada instancia tiene bajo su responsabilidad procesos y acciones que pueden formalizar y determinar el derecho de la propiedad agraria.

Con estos instrumentos, se buscó reencauzar el proceso agrario, procurando la independencia de poderes y la participación de diversas instancias que garanticen la transparencia de manejo en la materia. Sin embargo, el INRA tuvo que iniciar sus actividades con una gran limitación: la falta de un reglamento de la ley constituyó durante un largo tiempo una falencia grave que perjudicó grandemente sus posibilidades. Dicho reglamento fue motivo de agrias disputas entre los sectores. El primer reglamento fue aprobado en 1997, pero pronto surgieron voces de descontento y, hasta el año 2000, siete nuevos intentos corrieron la misma suerte. Recién en mayo de ese año fue posible aprobar un reglamento que, al igual que la ley, afectaba intereses de todos pero posibilitaba un acuerdo para el cumplimiento de la Ley 1715. Una nueva marcha de pueblos indígenas –en el año 2000– incorporó modificaciones que forman parte del actual instrumento reglamentario.

## **Discrepancias normativas**

Más allá de la anécdota, conviene citar algunos de los aspectos conflictivos que dieron lugar a pugnas sordas entre los diferentes sectores. Ellos ilustran la complejidad del proceso

agrario boliviano, precisamente porque la Ley 1715 es una norma que pretende legislar para sectores diferentes con intereses en algunos casos contrapuestos y donde la propia Constitución Política del Estado (CPE) promueve un marco agrario sujeto a la demostración de trabajo en el campo y al mantenimiento de ese derecho. La propia CPE es un ejemplo de fragilidad de la titulación porque incorpora la premisa que señala que las tierras son del Estado.

Por otra parte, es importante referirse, otra vez, a uno de los principios que orienta las tareas del INRA y que está inserto en la Ley 1715: el axioma revolucionario que señala que “la tierra es de quien la trabaja”. Este enunciado se manifiesta en el cumplimiento de la Función Social y de la Función Económico Social (FES) de la tierra. En el primer caso, el reglamento establece que “se entenderá que el solar campesino, la Pequeña Propiedad, las Propiedades Comunitarias y las Tierras Comunitarias de Origen, cumplen la función social, cuando sus propietarios o poseedores, demuestran residencia en el lugar, uso o aprovechamiento tradicional de la tierra y sus recursos naturales destinados a lograr el bienestar o desarrollo familiar o comunitario, según sea el caso, en términos económicos, sociales o culturales”.

Por su parte, la FES “es un concepto integral que comprende áreas aprovechadas, de descanso, de proyección de crecimiento y servidumbres ecológicas (...)” y se entenderá que “la mediana propiedad y la empresa agropecuaria cumplen la función económico-social, cuando sus propietarios o poseedores desarrollan actividades, agropecuarias, forestales y otras de carácter productivo, así como las de conservación y protección de la biodiversidad, investigación y ecoturismo”.

Pese a esta claridad conceptual, los parámetros de cumplimiento de la Función Social y de la FES dejan abierta la puerta a la controversia. Así, por ejemplo, la denominada “carga animal” –la cantidad de superficie que se requiere para criar una cabeza de ganado en zonas ganaderas– fue establecida por el Decreto de Reforma Agraria de 1953 en cinco hectáreas por

cabeza. Este promedio resulta impensable en zonas extremas como las del Chaco o las aldeañas al Lago Titicaca. En el primer caso, hay lugares en los que la escasa vegetación obliga a criar un animal en una superficie mucho mayor, en tanto que en el segundo, es posible tener hasta cinco animales en una sola hectárea. Ejemplos como éste dan fe de las divergencias normativas. De la misma forma, se debe remarcar que la política agraria no debe ser expansionista y que, por un principio de competitividad, el razonamiento en ambos casos debe mejorar los sistemas de producción, dotando a los productores mejores insumos e instrumentos de producción que le permitan ser más eficientes por superficie o por unidad animal.

Otro aspecto conflictivo fue y es el denominado Estudio de Identificación de Necesidades Espaciales para las Tierras Comunitarias de Origen (TCO). Este estudio es realizado por una instancia del Poder Ejecutivo (el Ministerio de Asuntos Campesinos, Indígenas y Agropecuarios, en la actualidad) y, además de certificar a un pueblo indígena, sugiere una cantidad de superficie para consolidar el derecho propietario en favor de aquel. Sin embargo, sus propios beneficiarios han puesto en tela de juicio la metodología empleada para su determinación. Tampoco han faltado voces que alertan sobre un eventual exceso en estas dotaciones. Pese a ello, existe un marcado consenso nacional en sentido de que sus beneficiarios (los pueblos indígenas, particularmente del oriente boliviano) han recibido, con este instrumento de la nueva política agraria, una justa reparación histórica.

Por otra parte, los valores de adjudicación o precios de mercado de las tierras, definidos por la Superintendencia Agraria, han sido frecuentemente cuestionados. En el caso de los precios concesionales, es decir, precios orientados a favorecer a familias pobres, los diez centavos establecidos constituyen una cifra irrisoria que, en muchos casos, no logra cubrir costos de papelería de un trámite de esta naturaleza.

Pero sin duda, el tema de mayor preocupación para los actores y estudiosos del tema agrario es el referido a la morosidad de los trámites. En muchos casos, un proceso de saneamiento, desde su inicio hasta su titulación, demora más de un año. Este aspecto ha sido duramente criticado y, muchas veces, se han confundido los plazos establecidos por la ley y su reglamento con la ineficiencia institucional o con una supuesta actitud displicente de los funcionarios del INRA en la tramitación agraria. Sin embargo, las normas en vigencia establecen un conjunto de pasos y procedimientos que se orientan a garantizar la igualdad de oportunidades para todos los interesados. De esa forma, por ejemplo, la campaña pública (etapa en la que se notifica a todos los interesados de un área de saneamiento) se realiza en un término lo suficientemente prudencial como para garantizar que todos los habitantes se hayan enterado del proceso y hayan tomado contacto con las brigadas de trabajo del INRA que informan sobre los detalles del proceso. Para evitar hechos dolosos, el proceso contempla, por ejemplo, una Exposición Pública de Resultados, en la que los técnicos y abogados del INRA explican los resultados de las pericias de campo (mediciones y acopio de información en el campo) y dan cuenta de la evaluación técnico jurídica realizada, de manera que si existiere un error, los interesados tienen la opción de hacer las observaciones y exigir la rectificación y enmienda.

Finalmente, el proceso de saneamiento contempla también la posibilidad de un desacuerdo por parte de los sujetos al saneamiento, posibilitando a cualquier interesado interponer un recurso ante el Tribunal Agrario Nacional. Esta instancia perteneciente al Poder Judicial, tiene la potestad, en forma independiente, de instruir al INRA una rectificación de obrados o bien ratificar lo actuado. Como puede observarse, todo ello demanda plazos que alargan el proceso, pero que tienen como resultado una absoluta transparencia en la que la posibilidad de vicios de nulidad o trampa es ínfima.

Sin duda, existen muchos pasos que podrían abreviarse y que, de hecho, requieren de un estudio a profundidad para

posibilitar un cambio. Sin embargo, para llegar a ese cambio, ha sido imprescindible desarrollar la experiencia, y por ello, ahora queda claro que los cuestionamientos iniciales hechos a priori, eran infundados.

## **Dificultades institucionales**

En el avance del proceso agrario iniciado en 1996, además de las limitaciones ya anotadas, el INRA debió enfrentar (y aún enfrenta) diversas dificultades institucionales.

En primer lugar, una de las limitaciones más importantes fue y es la falta de los recursos necesarios para completar el saneamiento de tierras en todo el territorio nacional. La Ley 1715, en lo referente al saneamiento de la propiedad agraria, estableció que el INRA debía “ejecutar y concluir el saneamiento de la propiedad agraria en el plazo máximo de diez años computables a partir de la publicación de esta ley (...)”. Sin embargo, este mandato legal no contempló los costos ni estimó los recursos necesarios para su emprendimiento. Por su parte, el Estado nacional, carente de recursos para otras iniciativas de desarrollo, no presupuestó en forma adecuada el financiamiento correspondiente, mostrando de esta forma, una vez más, la falta de políticas agrarias o de políticas que tengan como eje central el desarrollo rural. De esa forma, el INRA tuvo que recurrir, en forma casi total, a recursos de la cooperación internacional. Esto supuso, en algunos casos, dar prioridad a procesos que contaban con la no objeción de estos organismos y, en definitiva, a subordinar la planificación a la disponibilidad de recursos. Pese a ello, es importante destacar, como un logro significativo, que el INRA se convirtió en la primera entidad estatal en ser institucionalizada, vale decir, organizada sin injerencias político partidarias y con la designación de su máxima autoridad ejecutiva por parte del Congreso Nacional. Ello se tradujo en la contratación de un plantel de profesionales que, con el paso del tiempo, ha pasado a constituir un gru-

po altamente especializado y con creciente conocimiento de la problemática agraria. Estos profesionales deben ser capitalizados institucionalmente o se debe ampliar su accionar en instancias afines al proceso.

Otro aspecto que debilitó grandemente al proceso fue la discontinuidad en el funcionamiento de la Comisión Agraria Nacional y de sus réplicas departamentales. Estos espacios de trabajo debían facilitar el consenso social y acrecentar la legitimidad de las acciones que realiza el INRA, pero por diversos factores, no funcionaron con la frecuencia y eficiencia necesarias. Este aspecto contribuyó grandemente a que las demandas sociales se canalizaran por otras vías, muchas de ellas violentas y conflictivas.

En ese marco, el trabajo institucional tuvo que enfrentar frecuentemente cambios de rumbo emergentes de presiones sociales como marchas, tomas de tierras, enfrentamientos violentos y otras formas de protesta, todas ellas ilegales. Al respecto, dos ejemplos dan fe de los vaivenes no deseados a los que tuvo que someterse el proceso agrario. El primero fue un compromiso gubernamental de entregar 3,8 millones de hectáreas de tierras fiscales a campesinos, indígenas y originarios, después de un bloqueo campesino. Pese a que el INRA advirtió en su momento sobre la imposibilidad de cumplir con este propósito, a menos que se vulnerara derechos concesionales en áreas forestales, áreas protegidas o parques nacionales, el gobierno de turno aceptó esta exigencia que, al no ser cumplida en los términos y plazos establecidos, generó y genera todavía, una espiral de incumplimientos, nuevas movilizaciones y nuevos compromisos. El otro caso significativo fue la toma de tierras en el Chaco por parte de un emergente Movimiento Sin Tierra (MST), que derivó en enfrentamientos y en la pérdida de vidas humanas. La Ley 1715 establece que todo asentamiento que se produjera después del 18 de octubre de 1996 es ilegal y, por tanto, susceptible de desalojo por la fuerza pública. En este caso, las autoridades de gobierno optaron por negociar bajo esta presión y admitir la violación de la ley. El sa-

neamiento de tierras, que permite identificar propiedades que no cumplen la FES y, por tanto, son susceptibles de reversión al Estado como tierras fiscales para su posterior distribución, debió ser realizado en la zona sin los recursos suficientes. Pese a ello, se identificaron tierras fiscales que fueron posteriormente entregadas a militantes del MST. Sin embargo, por las condiciones agro-ecológicas y la insuficiencia de servicios e infraestructura, estas tierras no terminan de ser ocupadas por sus beneficiarios.

Otro aspecto que ha contribuido a una mayor confusión en el proceso agrario ha sido la creciente división de algunos sectores sociales. Alineadas detrás de caudillos e intereses político partidarios, las organizaciones sindicales se dividen y exigen un reconocimiento por parte del Estado que, en materia agraria, debe reflejarse en su participación en la Comisión Agraria Nacional (CAN) y en las Comisiones Agrarias Departamentales (CAD). De hecho, éste ha sido un factor que ha contribuido también al irregular funcionamiento de estas instancias. Hoy, esta fragmentación se agrava con la insurgencia del MST, que reclama para sí la representatividad de campesinos sin tierra y, por tanto, el derecho a ser la organización interlocutora en el proceso de distribución de tierras. Esta organización tampoco ha escapado al drama de las divisiones y se encuentra atomizada en al menos tres tendencias nacionales.

## **Resultados del proceso**

En el marco de las limitaciones y dificultades descritas, el INRA ha avanzado a paso sostenido en diferentes regiones del país impulsando el saneamiento de tierras. Los números muchas veces no reflejan el esfuerzo realizado ni los contratiempos encontrados. Resulta ejemplar, en ese sentido, un proceso de saneamiento que se realizó en una tierra comunitaria de origen del altiplano: cuando se había avanzado sustancialmente en varios de los pasos, una incesante lluvia y una crecida de

aguas inundó los campos de los demandantes; ante la inclemencia del tiempo, sus pobladores se vieron forzados a abandonar sus tierras por varios años; cuando las aguas bajaron, hubo que reiniciar todo el proceso.

De la misma forma, podemos ejemplificar, por su importancia, el saneamiento de tierras comunitarias en tierras altas, o al menos enfatizar en el análisis el saneamiento de la propiedad agraria en el occidente del país. El constante y repulsivo accionar de dirigentes ante la aplicación de la ley, ha provocado que el occidente no tenga el avance que se requiere. Se debe aclarar, sin embargo, que no todas las propiedades tienen conflictos, y si existen, son de carácter técnico, es decir, conflictos que surgen de las falencias de sus mapas originales –por el transcurso del tiempo– que impiden la aplicación inmediata de los instrumentos legales y la solución a problemas de superposición de tierras entre comunidades o predios individuales.

Por otro lado, la demanda creciente de Tierras Comunitarias de Origen (TCO), que ha generado una serie de observaciones por parte de las propias estructuras sociales y del propio gobierno, requiere mejor claridad en las políticas de administración de tierras. Actualmente, comunidades no reconocidas por el proceso agrario desarrollado durante las últimas décadas, encuentran en las TCO una nueva opción para reivindicar sus aspiraciones y participar de las riquezas naturales no renovables a través de la consulta y resolución de conflictos con otro tipo de actividades económicas que, por razones históricas, se han legislado unilateralmente y sin una mediana concordancia con los propios habitantes de estas tierras.

A todo ello se suma la labor del INRA en los valles y áreas donde, a pesar de la parcelación extrema, se resolvieron conflictos en pequeños predios que, por su superficie, convertían el proceso de saneamiento en un trámite costoso. Allí se titularon superficies que no sobrepasan los quinientos metros cuadrados y que, a fin de cuentas, constituyen el único patrimonio que tienen muchos campesinos.

Durante estos pocos años de aplicación de la Ley INRA – prácticamente desde el 2000– los resultados cuantitativos ilustran lo ejecutado en materia de saneamiento:

• <b>SAN-TCO</b> (saneamiento de TCO):	8.393.610 hectáreas.
• <b>CAT-SAN</b> (saneamiento integrado al catastro):	1.664.020 hectáreas.
• <b>SAN-SIM</b> (saneamiento simple):	8.184.971 hectáreas.
<b>TOTAL:</b>	<b>18.242.602 hectáreas.</b>

Por modalidad de saneamiento, las cifras se distribuyen de la siguiente manera:

• **Estado del proceso SAN-TCO:**

- Superficie Demandada: 34.187.818 hectáreas.
- Superficie Admitida: 31.060.352 hectáreas.
- Superficie en proceso actual de saneamiento: 16.480.945 hectáreas.
- Superficie con resultados finales de saneamiento: 1.866.962 hectáreas.
- Titulado y con certificado de Saneamiento: 6.526.648 hectáreas.
- Saneado con Resolución final de Saneamiento, titulado y certificado más tierras fiscales: **8.393.610 hectáreas.**

• **Estado del proceso CAT-SAN:**

- Superficie Determinada: 11.438.705 hectáreas.
- Superficie en proceso de saneamiento = 5.670.725 hectáreas.
- Superficie Con declaratoria de área saneada = 230.893 hectáreas.

- Superficie Con resoluciones finales de saneamiento: 1.277.601 hectáreas.
- Superficie Titulada y con certificado de saneamiento: 198.831 hectáreas.
- Superficie Tierras fiscales identificadas: 187.588 hectáreas.
- Saneado con Resolución final de Saneamiento, titulado y certificado más tierras fiscales: **1.664.020 hectáreas.**

• **Estado del proceso SAN-SIM:**

- Determinado: 60.922.720 hectáreas.
- Solicitado: 12.137.052 hectáreas.
- Superficie en proceso de saneamiento: 15.402.489 hectáreas.
- Con declaratoria de Área saneada: 1.823.498 hectáreas.
- Saneado con Res. Final de Saneamiento: 308.365 hectáreas.
- Titulado y con Cert. De Saneamiento: 781.298 hectáreas.
- Tierras Fiscales para distribución en el marco de AA.HH, y Distribución de tierras: 600.000 hectáreas.
- Reservas Forestales, Parques Forestales, Áreas Protegidas: 5.199.062 hectáreas.
- Saneado con Resolución final de Saneamiento, titulado y certificado más tierras fiscales: **8.184.971 hectáreas.**

Cabe señalar que estos resultados acumulados se cerraron en junio de 2003. Es necesario resaltar, además, que tras de estas cifras se esconde un proceso largo y arduo. En el caso del saneamiento bajo la modalidad TCO, por ejemplo, el proceso ha supuesto la reversión de más de un millón de hectáreas de terceros que alegaban derechos propietarios al interior de las TCO. Estas superficies, de acuerdo a las preferencias establecidas por la Ley, han sido consolidadas posteriormente a favor de los propios pueblos indígenas.

De la misma forma, debemos resaltar que convenios con diversos sectores han facilitado el proceso de saneamiento. Esos sectores apostaron por el INRA y han logrado resultados dignos de ser reproducidos en cualquier país del continente. La comprometida participación de los beneficiarios logró resolver los conflictos, como es el caso de la creación de Comités de Saneamiento a nivel regional en el norte amazónico y en varias zonas de colonización, que complementadas con el saneamiento interno han permitido el logro de resultados incuestionables. A esto se suma la capacidad de ejecutar las pericias de campo y el levantamiento cartográfico complementado el saneamiento de tierras altas, donde el tiempo utilizado en el trabajo ha sido triplicado por la espera de la firma de sus títulos ejecutoriales correspondientes.

## 6. Una mirada hacia el futuro

La Ley 1715 ha planteado un plazo para culminar el proceso de saneamiento en el país. Este plazo vence el 18 de octubre de 2006. Para cumplirlo, el INRA ha elaborado un Plan Nacional de Saneamiento y Titulación que se complementa con un Programa Nacional de Distribución de Tierras y Asentamientos Humanos.

El reto, en términos cuantitativos, puede resumirse de la siguiente forma:

- Plan Nacional de Saneamiento de Tierras
  - Superficies en proceso : 31.690.000 hectáreas.
  - Superficies por sanear : 60.386.300 hectáreas(\*)

(\*) Incluye Areas protegidas: 11.429.700 hectáreas, y Concesiones forestales : 1.303.700 hectáreas.

- Plan Nacional de Distribución de Tierras y Asentamientos Humanos

- Modalidades de Distribución: Dotación Extraordinaria, Dotación Ordinaria y Adjudicación mediante concurso público calificado.
- Fase Inicial (hasta febrero de 2004): 72.000 hectáreas y 1.200 familias beneficiadas.
- Segunda Fase: 500.000 hectáreas y 10.000 familias beneficiarias.
- Fase Permanente: tierras fiscales revertidas hasta el final del proceso de saneamiento.

Este reto sólo podrá ser alcanzado si es que se cumplen los siguientes supuestos:

- Formalidad y respeto a la Ley 1715 unificando una interpretación racional de la norma tanto en el Gobierno como en los sectores sociales y productivos del país.
- Continuidad de políticas a largo plazo, respetando lo hecho hasta la fecha, sin que ello impida corregir el accionar institucional del INRA en base a las lecciones aprendidas y no sobre la base de simples reacciones coyunturales.
- Fortalecimiento de procesos de regularización, titulación y registro de la propiedad agraria, dando el lugar que se merecen a la oficina de Derechos Reales, a los municipios y al propio INRA.
- Conformación de un catastro rural donde el resultado obtenido por el trabajo del INRA sea la base de un instrumento simple y poco costoso para el mantenimiento de la información catastral del área rural.
- Búsqueda de consenso social para la selección de beneficiarios de la distribución de tierras fiscales para evitar la discrecionalidad o la preeminencia de intereses de coyuntura electoral.

- Consolidación de mecanismos de resolución de conflictos, donde la participación local de dirigentes y de los propios interesados –en forma organizada y a partir del respeto a la ley–, permita fortalecer los cimientos a una norma, la Ley 1715, que tiene un incuestionable carácter social.
- Respeto a los usos y costumbres (saneamiento interno), para que este mecanismo de saneamiento sea asumido como un instrumento que refleja la realidad del campo y que expresa que los derechos de los individuos son mucho más importantes que cualquier discurso político o intereses ajenos a la propia esencia del agricultor que requiere el reconocimiento legal por parte del Estado.

## 7. Reflexiones finales

Por todo lo que aquí se ha señalado, queda claro que el proceso agrario en Bolivia es muy complejo. Sin embargo, y a pesar del precario equilibrio y del difícil consenso sobre el que se ha construido, es posible llevarlo hacia adelante. Por otra parte, y respecto de la mencionada complejidad del proceso agrario, cabe destacar una paradoja: Bolivia es un país en el que, por la relación entre su extensión y su población, el derecho y acceso a la tierra debieran ser sinónimo de facilidad y no de dificultad. Para ilustrar esta paradoja, baste citar el caso de un país como El Salvador, donde una extensión de seis hectáreas ya es considerada como una gran propiedad. En Bolivia, en cambio, la Unidad Mínima de Dotación a los colonizadores, en algunas zonas del oriente, es de 50 hectáreas, y en el caso del norte del país, 500 hectáreas son consideradas como el mínimo de superficie para proyectar un buen uso de los recursos forestales a futuro.

Pero si esa es la paradoja, hay otras formas de abordar la problemática agraria en Bolivia. Diversos estudios han descrito las diversas y heterogéneas formas de propiedad de la tie-

rra en un país vasto y diverso como el nuestro. Precisamente por eso, una de las grandes dificultades de la ley agraria es que debe ser aplicada de manera homogénea para todos. Pero, ¿cómo este postulado puede llevarse a cabo en regiones tan disímiles como los vastos bosques gomeros y castañeros del norte y las áridas altiplanicies andinas?

Probablemente esta pregunta sea una de las muchas que pueden formularse a propósito de las contradicciones de nuestro (sub)desarrollo rural, quizá las demandas sociales de tierra y territorio esconden interpelaciones más profundas a un Estado nacional que no termina por dar respuesta a las necesidades básicas de su población.

A manera de reflexiones sobre este tema no acabado e inacabable, cabe señalar al menos cuatro aspectos vinculados al proceso agrario, que bien podrían ser contemplados en acciones futuras:

1. Seguridad jurídica para todos los tipos de propiedad existentes en el país. Debe admitirse nuestra compleja realidad rural en la que coexisten formas empresariales (la vía *junker*) de producción, comunidades campesinas con diversos usos y costumbres, colonos individuales y tierras comunitarias de origen. El Estado debe garantizar la existencia de estas diversas formas de propiedad y no promover políticas que, por beneficiar a unas, vayan en desmedro de otras.
2. Desarrollo rural integrado a procesos regionales donde los mercados internacionales deben ser parte de nuestra política agraria. Las políticas de tierras no pueden estar al margen de la evolución económica y, por el contrario, deben apuntalar procesos de integración regional viables que favorezcan y promuevan el desarrollo agropecuario.
3. Uso adecuado y sostenible de los recursos naturales renovables. Debe ejecutarse un conjunto de políticas ya establecidas por la frondosa legislación boliviana en acciones concretas que no sólo contemplen las necesidades actua-

les, sino que velen por los derechos y posibilidades de nuestros hijos.

4. Pacto social con representantes genuinos de las organizaciones sociales. Un Estado que ha avanzado notoriamente en el ejercicio de la democracia, debe promover acciones orientadas a democratizar a las organizaciones sociales para devolverles legitimidad y capacidad de concertación.

# La Reforma Agraria en las tierras bajas de Bolivia

---

*Carlos Romero Bonifaz\**

## **Anotaciones previas**

La celebración del 50 aniversario de la Reforma Agraria boliviana es una ocasión propicia para reflexionar acerca de sus alcances y proyecciones en el marco del actual proceso agrario. Con el presente análisis nos proponemos aportar información y elementos que contribuyan al debate referido a los problemas estructurales de la tenencia de tierras en el oriente del país.

Existen varios temas de permanente debate sobre la tenencia de tierras en el oriente boliviano, citamos los más importantes: el agotamiento o continuidad de la Reforma Agraria de 1953; los resultados alcanzados; el modelo de desarrollo rural generado; los factores distorsionantes en su aplicación y su relación con el actual proceso agrario. Intentaremos esclarecer algunos puntos de vista al respecto.

Este trabajo tiene como punto de partida la correlación entre la estructura de tenencia de tierras y el carácter de las relaciones sociales imperantes en las tierras bajas de Bolivia. La acumulación de poder económico y político se explica a partir del acaparamiento y concentración de tierras, con todos los efectos para la vida social que esta situación supone.

---

\* Director del Centro de Estudios Jurídicos Sociales, CEJIS, Santa Cruz-Bolivia.

Para respaldar nuestro análisis, a manera de antecedentes, nos referimos a la configuración de la hacienda tradicional en el oriente boliviano, como una continuación de las estructuras feudales que habían sido impuestas por España. También caracterizamos el Plan Bohan de 1942 como el modelo de desarrollo rural que inspiró los contenidos de la reforma agraria para las tierras bajas, así como las políticas públicas complementarias aplicadas en los años posteriores.

La Reforma Agraria de 1953, en aplicación de los lineamientos del Plan Bohan, se planteó como objetivo central viabilizar el desarrollo capitalista a partir de la conversión de la hacienda tradicional en empresa capitalista. Sin embargo, las irregularidades y corrupción que acompañaron su aplicación, derivaron en la estructuración de un sistema neolatifundiaro. Además, otro de los factores distorsionantes del proceso derivó en la acumulación de poder económico y político por la vía del narcotráfico, que afectó integralmente todos los factores relativos a la aplicación de la reforma agraria.

El actual proceso agrario boliviano, con relación a las tierras bajas del país, se ha propuesto esclarecer la situación legal de los predios y priorizar las demandas de tierras de los pueblos indígenas. Empero, las diversas irregularidades que caracterizan su aplicación están conduciendo paulatinamente a su agotamiento, con resultados prácticamente similares a los alcanzados por la Reforma Agraria de 1953.

En estas condiciones, resulta fundamental identificar los problemas estructurales que afectan al proceso agrario, especialmente en las tierras bajas de país, con la finalidad de aportar elementos que permitan abrir los espacios de debate y generación de propuestas tendientes a reconducir el estado actual de la situación.

## **Planteamiento del problema**

En las tierras bajas de Bolivia, la estructura de tenencia de la tierra es determinante para configurar el conjunto de las re-

laciones sociales. A 50 años de aplicación de la Reforma Agraria los resultados son frustrantes: la tierra se encuentra excesivamente concentrada en pocas manos; los niveles de producción y productividad están muy lejos de satisfacer las expectativas nacionales; se mantienen vigentes sistemas de explotación laboral en condiciones precapitalistas; existe mucha exclusión social, conflictos de propiedad y posesión, violencia y otros.

En realidad, la estructuración del poder económico y político se encuentra articulado en torno a la concentración de la tierra en pocas manos lo que, a su vez, adquiere tres connotaciones específicas: a) la explotación económica, b) la exclusión política y c) la opresión cultural.

- a) La explotación económica se sustenta en la sobre-explotación de la fuerza laboral con menoscabo de los derechos sociales de los trabajadores agrícolas, en la vigencia de diversos mecanismos de subsunción formal del trabajo al capital, especialmente reflejados en diferentes mecanismos de injusto intercambio comercial, y en las condiciones de pobreza y marginalidad que afectan con mayor incidencia a los pueblos indígenas y a los campesinos sin tierra o con tierra insuficiente.
- b) La constitución de un sistema político excluyente, caracterizado por el control que ejercen los grupos de poder del ejercicio de los derechos políticos de los sectores sociales – especialmente de indígenas y campesinos–, se traduce en la corporativización de los espacios públicos y en sus bajos niveles de democratización y de articulación en torno a un proyecto regional y nacional inclusivo.
- c) El establecimiento de un sistema cultural opresivo, en tanto no asume la diversidad como valor, pretende esconder esa diversidad a través de un conjunto de prácticas discriminadoras e intentos de homogeneización forzados por banderas regionales corporativistas y elitarias, dirigidas especialmente a obstaculizar la vigencia de las instituciones y la identidad étnica de los pueblos indígenas.

## Las tierras bajas de Bolivia

Bajo esta denominación se comprende a los llanos orientales, y a las zonas subtropicales de los valles y yungas, caracterizados por abarcar una superficie de 76,3 millones de hectáreas, es decir, más de dos tercios del territorio nacional. Además, se encuentran a una altitud inferior a los 500 metros sobre el nivel del mar y tienen clima cálido.

En las tierras bajas del país se distinguen siete regiones: los yungas, que abarcan el 3,5 por ciento de la superficie de tierras bajas; el Chapare que abarca el 2,9 por ciento del total; los llanos cruceños que representan el 4 por ciento; los llanos benianos con el 25,1 por ciento; la Chiquitanía con el 31,5 por ciento; la Amazonía con el 16,9 por ciento y el chaco con el 16,1 por ciento de la superficie de tierras bajas (Montes de Oca, citado en Pacheco, 1998: 46).

Nuestro análisis referido a la aplicación de la reforma agraria en tierras bajas comprenderá los llanos cruceños y benianos, la Chiquitanía y la Amazonía, es decir, gran parte de los departamentos de Santa Cruz, Beni y Pando y el norte de La Paz.

## Configuración de la hacienda tradicional

Como se sabe, la fundación de la República de Bolivia no implicó una ruptura plena del régimen que había impuesto España durante la Colonia. En efecto, las estructuras feudales dominantes en el área rural se habían mantenido prácticamente inalterables en la primera época de la vida republicana.

España, que había sido sometida durante ocho siglos al dominio árabe, durante la guerra de Reconquista, fue recuperando sistemáticamente su dominio territorial y cada jurisdicción reconquistada constituía un reino regulado jurídicamente por la legislación foral, la que garantizaba la recuperación del dominio español en esa área. Con estas características particulares se fue configurando una estructura feudal:

“...la guerra de reconquista significa para España, la afirmación del feudalismo. Las tierras recién conquistadas fueron objeto de feudos y en modo de convidar y legalizar su posesión, a favor de los beneficiarios, se encuentra en las cartas-pueblas (...) mediante éstas, se distribuían las tierras, se fijaban las obligaciones, se declaraban los derechos y el modo de ejercer los pobladores” (Bonifaz, 1961: 47).

La estructura feudal fue trasplantada al nuevo continente a través de los distintos institutos económicos y político-administrativos. En el ámbito rural, la principal unidad económica fue la Encomienda, la que debe ser concebida como la hacienda colonial.

La hacienda tradicional, como unidad predominante en el oriente durante gran parte de la vida republicana, es la misma hacienda colonial, con rasgos y estructura feudal, que había sido impuesta por los conquistadores españoles. Wolf, citado en Bojanic, la define como “la propiedad rural de un terrateniente con aspiración de poder, explotada mediante el trabajo subordinado y destinado a un mercado reducido” (1988: 15).

La hacienda tradicional se desarrolló en condiciones favorables a su reproducción, pero sin mayores posibilidades de crecimiento. Tenía a su favor, las grandes concesiones de tierras otorgadas gratuitamente por el Estado, la exención tributaria y la fuerza laboral prácticamente gratuita. Sus dificultades se relacionan con el desarrollo de sus actividades sin mayores progresos tecnológicos, con la estrechez de mercados y con la insuficiente fuerza laboral; en muchas regiones, la población nativa había sido diezmada o se vio forzada a trasladarse a otras zonas, dada la actitud beligerante y esclavizante de los conquistadores españoles primero, y de los hacendados criollos después, en virtud al lucrativo negocio que representaba la cacería de “bárbaros” para su posterior venta como fuerza laboral.

Según Mario Arrieta, los fundamentos de la hacienda tradicional son los siguientes:

“Las bases sobre las que se erige la hacienda tradicional cruceña son muy simples: la tierra conquistada; mano de obra indígena gratuita; cultivos oriundos de la región; tecnología adaptada a las prácticas nativas; producción de subsistencia. Estos elementos sufren muy lenta transformación a lo largo de los primeros 150 años” (1990: 43).

A fines del siglo XIX, ni siquiera el auge de la extracción de la plata en el sur del país o la explotación de la goma en el región del noroeste permitieron el crecimiento y transformación de la hacienda tradicional, pues pese a la apertura de nuevos mercados, las ganancias obtenidas no fueron reinvertidas en el desarrollo tecnológico de estas unidades económicas. Al respecto, Arrieta y otros autores señalan:

“Ni la falta ni la goma sirvió, en última instancia, para modernizar los sistemas productivos de la hacienda tradicional: las utilidades no se transformaron en capital, reinvertido allí donde se había generado. Por el contrario, se derrocharon o encauzaron al comercio de importaciones suntuarias y algunas edificaciones fastuosas, como símbolo del nuevo status de los pocos afortunados” (Ibid: 43).

De todas maneras, el intercambio comercial con el sur permitió a los terratenientes del oriente ampliar su influencia política nacional, a partir de constituir un bloque en el poder con los empresarios mineros. De ahí que, tal como explican Sandoval y otros autores, el binomio Severo Fernández y Rafael Peña (cruceño), gobernó entre 1896 y 1899 como expresión de la alianza entre los mineros de la plata y los terratenientes e intelectuales cruceños (Sandoval y otros, 2003: 2).

En realidad, el intercambio comercial entre el oriente y el sur había convertido a la ciudad de Santa Cruz de la Sierra en el “centro económico más importante de la región oriental” (Ibid: 2).

La revolución federal de 1899 modificó substancialmente el orden de las cosas. La recomposición económica y política que trajo consigo este hecho político, determinó que el oriente

—especialmente su centro económico y político más importante, la ciudad de Santa Cruz de la Sierra— quedara aislado, desconectado del mercado de occidente y desarticulado políticamente del centro del poder que se había trasladado al norte<sup>1</sup>. Asimismo, se frustraba el proyecto de consolidación hegemónica de los terratenientes del oriente en alianza con los mineros del sur:

“La revolución federal modificó las relaciones económicas y políticas de la formación social boliviana, frustrando el proyecto sur-oriental; en lo económico, debido a la crisis de la minería de la plata y su sustitución por el estaño; en lo político, por el traslado de la sede de gobierno a la ciudad de La Paz a causa del traspaso del poder de los conservadores a los liberales. La política liberal fue propicia a los convenios de libre tránsito con Chile y Perú, por los cuales se facilitaba el ingreso de los productos agrícolas, pecuarios e industriales de los países limítrofes con mayores ventajas competitivas que los productos similares cruceños” (Ibid: 2-3).

En esa época, el patrón de desarrollo se sustentaba en la actividad minera, era el único sector vinculado a los mercados externos. Las exportaciones mineras fluctuaban entre el 70 y el 90 por ciento del total de bienes exportados por el país. Esto le permitía a la oligarquía minera imponer sus políticas, y dada su estructuración como sistema capitalista de enclave, implantó un modelo de desarrollo “hacia afuera”, en desmedro del desarrollo nacional y, particularmente, del oriente del país. Dandler, citado en Pacheco, señala:

“La vinculación de la red ferroviaria occidental del país con la Argentina y los puertos de Pacífico no sólo posibilitaron la exportación masiva de minerales sino que, al mismo tiempo, redujo los costos de transporte para la importación de productos

---

1 Como producto de la crisis de la minería de la plata y su sustitución por la minería del estaño, la sede de gobierno fue trasladada de Sucre a La Paz, en un contexto, además, en que paulatinamente se agotaría el ciclo de las goma en el norte amazónico del país.

alimenticios y de consumo. La economía minera también presionó para la puesta en práctica de políticas de libre comercio que se caracterizaron por bajos aranceles e impuestos sobre el comercio exterior y ello también alentó la internación de bienes importados” (1998: 103).

En estas condiciones, los mercados de alimentos se estrecharon significativamente. La población urbana, en ese tiempo, sólo representaba un millón de habitantes<sup>2</sup>, incluyendo aquella que vivía en poblaciones provinciales y desarrollaba sistemas de autoabastecimiento local. La población rural, por su parte, había desarrollado sus propios sistemas de abastecimiento. Además, dada la estructuración económica imperante y en virtud de las deficiencias infraestructurales hacia el oriente, el patrón de poblamiento giraba en torno a la actividad minera que aprovisionaba a los trabajadores con productos importados. Gill y Dandler, citados en Pacheco, explican que:

“La no importación de alimentos que eran producidos en Santa Cruz se debía a los altos costos de transporte, por la deficiente infraestructura caminera; resultaba más barato importar estos productos de Argentina y Perú, por lo que los productores de tierras bajas se refugiaron en los estrechos mercados regionales” (1998: 110).

Esta situación, a su vez, agudizó los sentimientos localistas y regionalistas, especialmente entre oriente y occidente. Esos sentimientos, todavía vigentes y hábilmente manipulados por los sectores dominantes de tierras bajas, encubren las diferencias intra-regionales y las desigualdades sociales a través de reivindicaciones corporativas. Este fenómeno explica también la facilidad con que se enarbolan discursos “cívicos” que, en el fondo, ocultan la defensa de intereses de las élites en las tierras bajas de Bolivia.

---

2 Se consideraba como población urbana aquella que se encontraba asentada en centros habitados con por lo menos 5.000 personas.

A su vez, esta situación refleja también la incapacidad de los sectores dominantes para reproducir sus propias condiciones de dominación a partir de un proyecto regional o nacional que sea impulsado prescindiendo de las ventajas canalizadas a través del control de aparato estatal.

La estrechez del mercado explica, en parte, la implantación de sistemas de acumulación sustentados no solamente en la sobre-explotación de la fuerza laboral indígena, sino también de la obligación impuesta para consumir los productos vendidos con sobreprecio y que tenían la función de reatar la servidumbre por generaciones. Al respecto, es muy ilustrativo el sistema del "habilito" y los contratos de colocación y "enganche", sobre todo en el norte amazónico del país, en los establecimientos gomeros denominados barracas.

A este respecto, Alan Bojanic explica:

"En esta época las haciendas se regían por relaciones de producción esclavistas, de servidumbre y de tributo, que posteriormente evolucionaron en aparcería, arrendamiento y peonaje" (1988: 15-16).

## **El Plan Bohan**

En 1941, como parte de las relaciones de cooperación entre Bolivia y Estados Unidos, el gobierno norteamericano envió una Misión Económica presidida por Merwin Bohan, que entregó su informe al gobierno boliviano en 1942.

El informe parte de un diagnóstico de las relaciones comerciales de Bolivia con otros países indicando que los problemas estructurales que deberían ser resueltos son el carácter monoprodutor de la economía boliviana y la necesidad de sustituir las importaciones. En efecto, el modelo de desarrollo propugnado a partir de la substitución de las importaciones agropecuarias permitiría liberar divisas para importar otros bienes necesarios para Bolivia, tales como

maquinarias y productos manufacturados. Ahora bien, para alcanzar tal finalidad, había que lograr el autoabastecimiento alimentario y de productos de origen agropecuario, para lo que recomendaba:

- Una agresiva y activa intervención del Estado.
- La vertebración caminera entre oriente y occidente.
- La modificación de la política impositiva sobre la tierra, sancionando la detentación de predios ociosos.
- La redistribución de tierras de quienes no las trabajan a quienes pudieran explotarla.
- La redistribución de la población para ocupar espacios geográficos insuficientemente habitados.
- La modificación de la política de precios, estableciendo artículos para la producción y eliminando subsidios a los cultivos de baja productividad.
- La instalación de complejos agroindustriales estatales hasta que los agentes privados sean capaces de asumirlos.
- Producción directa de materias primas para la actividad agropecuaria en estos complejos agroindustriales estatales, hasta que la actividad privada pueda abastecerlos.
- El Estado debe encargarse de la comercialización directa de la producción, así como de la adquisición de equipos e insumos.

En definitiva, el Plan Bohan recomendaba que el Estado Nacional asuma las tareas que no habían sido capaces de cumplir los sectores dominantes del país. Los contenidos y orientaciones del Plan Bohan se mantuvieron vigentes e inspiraron el proceso de Reforma Agraria boliviana en las tierras bajas y las políticas públicas complementarias relativas al sector agropecuario.

Censo agropecuario de 1950: Concentración de tierras y productividad ineficiente

La parte considerativa del Decreto Ley N° 03464 de 2 de agosto de 1953 señala que, de acuerdo al censo agropecuario

de 1950, sólo el 4,5 por ciento de los propietarios rurales retienen el 70 por ciento de la propiedad agraria en extensiones que varían entre mil a diez mil hectáreas. El Decreto Ley advierte también sobre el bajo porcentaje de cultivos: en propiedades trabajadas por el propio operador, los cultivos representaban sólo el 1,5 por ciento de la superficie; en las propiedades trabajadas con ayuda de colonos y jornaleros, los cultivos sólo representaban el 2,44 por ciento de la superficie; en las propiedades arrendadas, sólo se cultivaba el 2,66 por ciento de la tierra; en tanto que en las propiedades de comunidades indígenas se intervenía en el 2,86 por ciento de la superficie (Ley de Reforma Agraria).

Pablo Pacheco y otros autores hacen notar lo que sigue:

“Según el censo agropecuario de 1950, la superficie cultivada en tierras bajas fue de aproximadamente 91 mil hectáreas, es decir, sólo el 13,92 por ciento de la superficie cultivada de todo el país: maíz (26.100 hectáreas); arroz (12.900 hectáreas); caña de azúcar (7.200 hectáreas); y yuca (6.700 hectáreas)” (1998: 111).

En el departamento de Santa Cruz existían 7.390 unidades productivas ocupando una extensión de 3.655.495,51 hectáreas, en cuatro tipos de propiedades: tierras trabajadas directamente por el productor; unidades productivas con un promedio de 293 hectáreas; tierras trabajadas por el productor con ayuda de jornaleros (haciendas tradicionales), con superficie promedio de 1.792,67 hectáreas; granjas cooperativas, sociedades agrícolas y tierras campesinas, con una casi insignificante ocupación de las tierras en cultivos (Sandoval y otros, 2003: 42).

Según una investigación auspiciada por el PIEB:

“...del total departamental –37.059.900 hectáreas–, las tierras ocupadas eran de 3.778.052,73 hectáreas, en tanto que las tierras sembradas, con algún tipo de posesión, representaban sólo el 10,19 por ciento, con un saldo de 89,81 por ciento de tierras baldías” (Ibid: 42-43).

Pacheco y otros señalan, sin embargo, que el departamento de Santa Cruz alcanzó el mayor desarrollo relativo en tierras bajas gracias de a su producción agrícola:

“Dentro de las tierras bajas la región con mayor desarrollo relativo fue la de los llanos cruceños, en la que la superficie cultivada alcanzaba a 19.300 hectáreas con cultivos de arroz, caña de azúcar, maíz y yuca” (1998: 11).

En el departamento del Beni predominaba la estancia ganadera. Según Ormachea, en 1950 existían 706.837 cabezas de ganado bovino, que representaban el 31,7 por ciento del total del hato ganadero nacional (1987: 17).

Pacheco confirma que el Beni ya desde entonces era un departamento predominantemente ganadero y que el hato ganadero departamental concentraba el mayor número de cabezas de ganado bovino de tierras bajas:

“La región de los llanos benianos era esencialmente ganadera, principalmente por la disponibilidad de pasturas naturales. En 1950 concentraba más de la mitad del hato ganadero bovino de tierras bajas (60 por ciento), con 698 mil cabezas. En su conjunto, la población bovina de tierras bajas representaba el 53,03 por ciento del total nacional” (1998: 112).

En el Norte Amazónico, en la primera década del siglo XX, se había constituido una economía de enclave vinculada a los mercados externos en virtud al auge de la goma. No existía, propiamente, producción alimentaria, pues los productos eran provistos por las haciendas cruceñas y benianas. En lo que se refiere a la adjudicación de tierras, la legislación reconocía gratuitamente este derecho a los primeros ocupantes de siringales, los que además podían apropiarse de grandes extensiones, dado que no existían límites legales. Julio Urapotina señala al respecto:

“Bajo estas condiciones, la empresa Casa Suárez y Hermanos presenta a la Comisión Catastradora de Tierras más de 16 títu-

los, que sumaban cerca de cuatro millones de hectáreas. Las posesiones abarcan algo más de 48 mil km<sup>2</sup>, equivalentes al 75 por ciento de la extensión territorial del actual departamento de Pando (63.827 km<sup>2</sup>) y el 56 por ciento de la provincia Vaca Diez del departamento del Beni (86.261 km<sup>2</sup>). La empresa poseía 3.400.000 hectáreas (...) de tierras excedentarias, y dominaba los ríos Acre, Abuná, Beni, Madre de Dios, Orthon y Tahuamano, iniciándose el latifundio gomero” (2003).

Esta estructuración de las barracas latifundiarias del Norte Amazónico del país se mantienen prácticamente inalterables en las siguientes décadas, aún cuando culminó el ciclo de la goma debido a la caída de los precios internacionales por haber sido substituida por caucho sintético.

## **La Reforma Agraria de 1953**

### **Sus objetivos**

Sus principales objetivos fueron: la redistribución de tierras afectando los latifundios y operando el principio de que “la tierra es para quien la trabaja”; la eliminación del régimen servidumbral para incorporar la fuerza de trabajo al mercado laboral; el incremento de los niveles de producción y productividad; la redistribución de la población y el emprendimiento de la “Marcha hacia el Oriente”.

Los dos objetivos fundamentales de la política económica aplicada durante el régimen de la Revolución Nacional que tenían origen en el Plan Bohan fueron: la diversificación económica y la substitución de importaciones.

La diversificación económica apuntaba a desarrollar los sectores agropecuarios, forestal y de hidrocarburos y derivados. La substitución de importaciones debería permitir producir los alimentos que se compraban para canalizar recursos financieros que permitan adquirir maquinaria y productos manufacturados.

Para alcanzar estos propósitos era necesaria una alta intervención estatal en el aparato productivo, en la regulación del comercio, de los precios, los mercados, en la canalización de créditos de fomento, la prestación de servicios camineros, la asistencia tecnológica, la implementación de programas de colonización, etcétera. Pablo Pacheco señala:

“La distribución de tierras fue sólo parte de una propuesta de cambio más amplia, dirigida a: (i) asegurar el acceso a los campesinos a la tierra para estimular la producción de alimentos tradicionales; (ii) liberar las restricciones a la movilidad de mano de obra para promover su inserción en la agricultura comercial del Oriente y en otros sectores económicos; (iii) alentar la vinculación de los productores rurales a los mercados de bienes y permitir la ampliación de las relaciones de intercambio mercantil; y (iv) promover el uso más eficiente de los factores productivos para elevar los índices de productividad y garantizar el abastecimiento con alimentos baratos para las poblaciones urbanas” (1998: 119).

## **La distribución de tierras**

El diseño de la reforma agraria boliviana había previsto afectar los latifundios de occidente y transformar las haciendas tradicionales del oriente en empresas modernas. Se reconocieron los siguientes tipos de propiedad: el solar campesino, la pequeña propiedad, la propiedad colectiva, la propiedad cooperativa, la mediana propiedad y la empresa agropecuaria.

Se asignó a las tierras campesinas la obligatoriedad de cumplir una función social consistente en garantizar la reproducción de las unidades domésticas. En tanto que la mediana propiedad y la empresa agropecuaria estaban obligadas a cumplir una función económica-social para lo cual deberían aplicar tecnología moderna, capital suplementario y contratar fuerza de trabajo asalariada, de tal manera que su producción se suficiente para abastecer la demanda alimentaria interna y generar excedentes para la exportación.

En el caso del departamento de Santa Cruz, solamente se afectaron predios cercanos a la ciudad capital, en tanto que las haciendas más distantes fueron consideradas como empresas agrícolas. Para tal efecto, se aplicó el artículo 36 de la Ley de Reforma Agraria que dispone:

“La empresa agrícola que, al promulgarse el presente Decreto-Ley, reservara el régimen mixto de colonato y asalariado, será inafectable, previa comprobación de la inversión de una parte del capital suplementario, por menos del doble del capital fundiario y el empleo de técnicas modernas en su explotación”.

De acuerdo a información del Instituto Nacional de Reforma Agraria (INRA), entre 1953 y 1992, en el departamento de Santa Cruz fueron distribuidas 13.046.798 hectáreas, lo que representa el 30,25 por ciento del total de tierras distribuidas en Bolivia, a un total de 66.325 beneficiarios, es decir el 10.72 por ciento del total de beneficiarios a nivel nacional. Esto significa que el 30 por ciento de tierras distribuidas en Bolivia ha recaído sólo en el 10 por ciento de los beneficiarios. A su vez, de las 1.047.572 hectáreas distribuidas por el ex Instituto Nacional de Colonización (INC), 560.098 corresponden al departamento de Santa Cruz, o sea el 53.47 por ciento del total nacional.

Sandoval y otros, hacen notar que, entre 1955 a 1970 se dotaron 2.153.433,69 hectáreas. Entre 1971 y 1978 se dotaron 6.966.008,43 hectáreas. Las mejores dotaciones se efectuaron entre 1974 y 1976; en 1974, 1.084.410,43 hectáreas; en 1975, 2.359.277,67 hectáreas; en 1976, 1.298.898,30 hectáreas. Además que, hasta 1978, la distribución individual de tierras representaba el 95,9 por ciento del total, en tanto que las dotaciones colectivas representaban solamente el restante 4,1 por ciento (2003: 46-47).

Ibarnegaray, citada en Sandoval, señala que, de acuerdo al Censo Agropecuario de 1984, las propiedades cuya extensión oscilaba entre doscientos a mil hectáreas representaban el 11,32 por

ciento del total, en tanto que las propiedades con extensiones de mil y más hectáreas representaban el 72,44 por ciento (Ibid: 47).

En el departamento del Beni, entre 1953 y 1992, según el INRA, se distribuyeron 9.443.720 hectáreas, representando el 21,89 por ciento del total nacional a favor de 10.133 beneficiarios, o sea el 1,64 por ciento del total de beneficiarios. Esto significa que casi el 22 por ciento de las tierras distribuidas fueron entregadas a solamente el 1,64 por ciento de los beneficiarios a nivel nacional. A estas dotaciones deben añadirse 30.447 hectáreas distribuidas por el ex Instituto Nacional de Colonización, representando el 2,91 por ciento, a favor de 690 beneficiarios, que representan el 2,05 por ciento del total de beneficiarios por el INC a nivel nacional.

Entre 1953 y 1970, en el departamento del Beni, las dotaciones individuales representaban 1.692.813 hectáreas, es decir el 41,28 por ciento del total nacional, a las que se debe sumar las consolidaciones de dotaciones individuales por una extensión de 814.171 hectáreas, o sea el 32,81 por ciento. Por su parte, las dotaciones colectivas sólo representaron 7.060 hectáreas, es decir el 0,15 por ciento del total nacional. Esto significa que entre las dotaciones y consolidaciones individuales tenemos el 74,9 por ciento del total, frente a solo el 0,15 por ciento de dotaciones colectivas. En el resto de la superficie tenemos otras figuras aplicadas.

Antezana, citado por Enrique Ormachea, señala que, hasta 1984, se habían distribuido más de seis millones de hectáreas en el departamento del Beni, de las cuales cuatro millones de hectáreas fueron entregadas a 2.500 personas en propiedades con extensiones entre cien y dos mil hectáreas; un millón de hectáreas fue distribuido entre 450 beneficiarios en propiedades con superficies entre tres mil a diez mil hectáreas, en tanto que el restante u millón de hectáreas benefició a 45 personas en propiedades de diez mil a cuarenta mil hectáreas (1987: 29).

En el departamento de Pando, por su parte, de acuerdo al INRA, entre 1953 y 1992 fueron distribuidas solamente 330.385

hectáreas, representando el 0,77 por ciento del total nacional, a favor de 1.013 beneficiarios, es decir, el 0,16 por ciento del total nacional. Hasta 1970 se habían dotado individualmente 11.656 hectáreas, es decir, el 0,28 por ciento del total nacional, en tanto que se consolidaron individualmente 804,68 hectáreas, es decir, el 0,0324 por ciento del total nacional. No se había ejecutado ninguna dotación colectiva.

El Censo Agropecuario de 1984 establecía que 3.707 unidades agropecuarias concentraban 1,7 millones de hectáreas con un promedio de 469,44 hectáreas, de las cuales las menores a cincuenta hectáreas –el 55,9 por ciento– correspondían a las unidades agropecuarias, concentrando el 0,9 por ciento de la superficie; en tanto que las unidades mayores a cincuenta hectáreas representaban el 44,1 por ciento del total y concentraban el 99,1 por ciento de la tierra (Ormachea, *ibid*: 23).

Esta escasa distribución de tierras en el norte amazónico del país se explica por el hecho de que la mayoría de las tierras habían sido ya adjudicadas en aplicación de la Ley de 1878 que regulaba la situación de las barracas gomero-castañeras.

La orientación que tuvo la aplicación de la reforma agraria en la Amazonía fue, en lo fundamental, la misma que había operado en Santa Cruz:

“...la reforma agraria en los departamentos de Beni y Pando ha beneficiado fundamentalmente a quienes antes de 1953 ya eran propietarios de grandes extensiones de tierras y a otros que, al calor de los gobiernos democráticos o dictatoriales posteriores, han logrado apropiarse de importantes superficies de tan importante medio de producción” (Bojanic, 1988: 25).

En general, en las tierras bajas del país no se afectaron los latifundios, no se revirtieron tierras, por el contrario, se consolidó la hacienda tradicional y fue convertida en empresa agrícola y ganadera moderna, además de haberse ampliado significativamente la entrega gratuita de tierras a través de dotaciones individuales.

Con base en los datos proporcionados por el INRA, Pablo Pacheco señala que hasta 1993 fueron distribuidas aproximadamente 26 millones de hectáreas, de las cuales 22,8 millones de hectáreas, es decir el 87,6 por ciento del total, fueron dotadas a 78 mil propietarios medianos y grandes, en tanto que 3,3 millones de hectáreas, es decir el restante 12,4 por ciento, fueron adjudicadas a 77 mil pequeños productores (1998: 68) (ver Cuadro 1).

De acuerdo al Cuadro 1, el promedio de hectáreas por beneficiario, en el caso de medianos y grandes propietarios alcanza a 292,2, en tanto que en el caso de pequeños propietarios

**Cuadro N° 1**  
**Distribución en Tierras Bajas a 1993**

Extensión Titulada	N° de Beneficiarios	% Extensión	% Beneficiarios	PromedioHas/Benef.
22.853.000 has.	78.222	87,7%	50,5%	292,2 has.
3.192.000 has.	76.950	12,3%	49,5%	41,5 has.
26.045.000 has.	155.172	100%	100%	167,8 has.

Fuente: Pacheco Pablo, 1998

sólo a 41,5 hectáreas. Esta información ratifica la injusta distribución de la tierra en el oriente, empero, esta situación se ve aún más agudizada si tomamos en cuenta que las dinámicas del mercado y las políticas públicas impulsan procesos de mayor concentración de tierras.

La inequitativa distribución de tierras en los llanos cruceños y en la Amazonía boliviana, además de responder a un modelo empresarial, obedece, fundamentalmente, al ejercicio discrecional del poder político, sobre todo en regímenes militares de facto, en los que la vigencia de la legalidad y de la institucionalidad eran prácticamente inexistentes, lo que explica que las mayores dotaciones de tierras en el Oriente y la Amazonía se hayan efectuado bajo estos regímenes<sup>3</sup>, sobre todo, durante el gobierno del general Hugo Banzer Suárez, especialmente entre los años 1974 a 1976. El Cuadro ejemplifica, con casos concretos, el acaparamiento de tierras.

## Créditos canalizados al sector agropecuario.

Por recomendación de la Misión Bohan se había creado el Banco Agrícola de Bolivia (BAB) como ente crediticio y de

**Cuadro N° 2**  
**Algunos predios con grandes extensiones dotadas**  
**en las tierras bajas del país**

Propiedad	Propietario	N° Dotaciones	Superficie Hectáreas	Provincia/ Departamento
	Familia Antelo	12	116.647	Ñufla de Chávez/ Santa Cruz
	Jaime Villarroel Durán	6	19.490	Cordillera/ Santa Cruz
	Familia Gutiérrez	5	96.874	Cordillera/ Santa Cruz
	Familia Paz Hurtado	5	76.000	Obispo Santistevan/ Santa Cruz
	Familia Saavedra Bruno	9	31.309	Germán Busch y Velasco/Santa Cruz
	Nelly Paz de Barbery	3	20.877	Obispo Santistevan/ Santa Cruz
	Familia Gasser Bowles	7	72.407	Santa Cruz/Beni
	Familia Elsner	7	115.646	Santa Cruz/Beni
	Familia Hecker	14	92.289	Pando/Beni
Santa María	Humberto Delgado		20.000	Beni
El Palmar	José Carruty Navarro		20.260	Beni
Elsner Hermanos	Guillermo Bauer Elsner		73.690	Beni
	José Morales Sivant	4	101.598	Beni
Rapulo Ltda..	Fernando Muñoz Vargas		42.542	Beni
Concepción	Ismael Gamarra		17.872	Pando
La Castañita	Máximo Gamarra		19.566	Pando
San Pedro y Contravaría	Carlos Sonnesnschein		21.773	Pando
	Familia Peñaranda	4	11.812	Pando
El Chive	Hugo Pardo Rojas		39.487	Pando
Campo Esperanza	Sinforoso Leigue		22.500	Pando

Fuente: INRA

Elaboración: Propia

- 3 Entre 1971 y 1978, durante el primer gobierno del General Banzer, se distribuyeron 17,9 millones de hectáreas. En el gobierno del General Pereda, el año 1978, se distribuyeron más de 609.000 hectáreas. En el gobierno del Coronel Natush el año 1979, en 17 días, se distribuyeron 732.779 hectáreas.

regulación de precios, para canalizar recursos y coadyuvar en la estructuración de empresas agropecuarias capitalistas.

Entre 1950 y 1955, el Banco Agrícola de Bolivia otorgó préstamos en promedio de 32,7 millones de bolivianos, equivalentes a una proporción de menos de un medio por ciento del valor total de la producción agropecuaria de Bolivia.

Entre 1960 y 1965 los préstamos otorgados fueron el equivalente a casi un dos por ciento del PIB agropecuario; gracias a los aportes del BID y Estados Unidos.

Entre 1966 y 1971 la tendencia continúa. Entre 1972 y 1977 el crédito agropecuario se incrementó gracias a la relativa "bonanza" económica en virtud al incremento de las exportaciones por los precios internacionales favorables a los préstamos externos concedidos.

Entre 1978 y 1982 los créditos otorgados representan el 5,8 por ciento del PIB agropecuario (ver Arrieta, ob. cit.: 260-261). El mismo Mario Arrieta (Ibid: 261) nos aclara que la participación del sector agropecuario en los créditos con respecto a los demás sectores económicos, ha mostrado las siguientes tendencias:

- Entre 1964 y 1971 representaba el 11,6 por ciento del total de créditos otorgados.
- Entre 1972 y 1977 representaba el 3,1 por ciento del total de créditos otorgados.
- Entre 1978 y 1982 representaba el 11,9 por ciento del total de créditos otorgados.
- En 1983 representaba el 16,4 por ciento del total de créditos otorgados.

Por la información que nos presenta el Club de Economía Agrícola y de Sociología Rural, se puede deducir que desde la implementación del actual modelo económico de desarrollo, los créditos canalizados al sector agropecuario se han incrementado de manera significativa: en 1985, la participación del sector agropecuario en la masa crediticia ha represen-

tado el 21,7 por ciento de total, incrementándose al 32 por ciento en año 1989 y experimentando una baja al 19,5 por ciento en 1991, en todo caso con márgenes significativamente mayores con respecto a los promedios alcanzados en las décadas del 70 y 80 (1993: 15).

Los créditos canalizados al sector agropecuario por el Banco Agrícola de Bolivia han sido de largo plazo, en tanto que la Banca Privada canalizó solamente préstamos a corto plazo. La mora del sector agropecuario, tanto de la banca estatal como privada, ha sido absorbida por el Banco Agrícola, con lo que esta entidad bancaria ha quedado descapitalizada y se ha visto obligada a cerrar sus puertas<sup>4</sup>.

Cabe también destacar que la descapitalización del BAB ha tenido como otra de sus causas el haber asignado tasas de interés relativamente bajas, pues las mismas fluctuaban entre 6 y 8 por ciento. Al respecto del Club de Economía Agrícola y Sociología Rural sostiene:

“En rigurosidad, el mercado crediticio fue terriblemente distorsionado por la acción del Estado, lo segmentó al decidir asignar los recursos financieros por sectores económicos; como consecuencia de este hecho se dio también la manipulación de las tasas de interés. Los créditos sectoriales se canalizaron a tasas preferenciales de interés, pero todas ellas por debajo de lo que hubiesen señalado las condiciones del mercado” (1993: 18).

---

4 Entre 1971 y 1978 el sector agropecuario fue beneficiado con un “perdonazo” de 44,5 millones de dólares que fueron absorbidos por el BAB desencadenando, entre otros factores el proceso hiperinflacionario. Se trataba de la deuda acumulada por 726 prestatarios algodoneros y 188 agricultores de soya. El promedio de los préstamos para los algodoneros alcanzaba a 55.000 dólares, en tanto que el de los sojeros alcanzaba a 309.000 dólares. A fines de la década del 70, el BAB ya había absorbido deudas contraídas por el sector agropecuario con la banca comercial: se le transfirieron las deudas contraídas con el banco Do Brasil por 5.862.984 dólares (Decreto Supremo 13830) y la del City Bank por 1.800.000 dólares (Decreto Supremo 13401).

Los créditos al sector agropecuario han sido también concentrados en unos cuantos prestatarios. De acuerdo a un informe de la Superintendencia de Bancos al 31 de agosto de 2001, publicado en el periódico "La Prensa" de la ciudad de La Paz, el 26 de septiembre del mismo año, acerca de la estratificación de la cartera vencida y en ejecución del sector agropecuario por departamento —es decir, créditos sin pagar—, señala que de un total de 65 millones de dólares en mora, en la que incurrieron 1975 prestatarios de todo el país, 24,7 millones corresponden a 114 créditos y 24,8 millones a sólo 27.

La mayoría de los préstamos otorgados en Santa Cruz se encontraban en categoría de dudosa recuperación o perdidos. Otros 148 prestatarios cruceños tienen una mora de 8,3 millones de dólares.

## **Tecnología e incentivos**

En los primeros años de la década del 50 se amplió el Ingenio La Esperanza y se construyó el Ingenio La Bélgica. En 1956, la Corporación Boliviana de Fomento (CBF) inauguró la planta Guabirá con una inversión de 5,5 millones de dólares, y en 1957 entró en funcionamiento la planta de San Aurelio. En 1968, la inversión total en las tres plantas privadas alcanzaba entre 20 y 25 millones de dólares (Nelson en Pacheco: 138). Como resultado de todo esto la producción anual de azúcar pasó de 4.500 toneladas métricas en 1950, a 25.000 en 1960 y a 85.900 en 1965 (Ibarnegaray, Nelson y Reyes en Pacheco: 139).

Para fortalecer los ingresos se utilizaron programas de crédito dirigido, incentivos tributarios e inversión pública directa. Adicionalmente, para estimular la producción del azúcar, el Estado intervino directamente en la fijación de precios. Además, los excedentes fueron exportados con precios subvencionados.

También, en lo que respecta a la comercialización del arroz, el Estado intervino directamente en los procesos de comercialización, para lo que se creó en 1960 el Comité Nacio-

nal para la Comercialización del Arroz (CONCA), de carácter semi-estatal, siendo substituido en 1968 por la Comisión Nacional del Arroz (CONAR).

Además, el Estado importó 1.300 tractores, 5.000 arados de vertedero y 2.500 arados de hierro; instaló la Planta Industrializadora de Leche (PIL) con sede central en Cochabamba a un costo de 460.875 dólares; estableció estaciones experimentales para la investigación Agrícola en Saavedra, Belén, Tamborada, Riberalta, Reyes, Trinidad y Villamontes (Arrieta, ob. cit: 186 – 188).

## **Vertebración caminera**

Se contruyeron las carreteras La Paz-Cochabamba-Santa Cruz para vertebrar el oriente con el occidente. Desde Santa Cruz se construyeron caminos hacia las poblaciones de Portachuelo- Buena Vista- Puerto Grether. La extensión de estos tramos se aproxima a los mil kilómetros. Además, se tendieron las líneas férreas entre Santa Cruz y Argentina, con una longitud de 531 kilómetros, y entre Santa Cruz y Brasil, con una longitud de 615 kilómetros.

## **La colonización nacional y extranjera**

Los programas de colonización tenían como objetivos la diversificación de la producción, la substitución de importaciones, el descongestionamiento de los valles y el altiplano. La colonización tuvo tres modalidades: dirigida por el Estado; semi-dirigida, el Estado sólo identifica la zona y presta servicios básicos; y la colonización espontánea.

El proceso de colonización se inició en 1955 con trabajos realizados por el Ejército con financiamiento de la Corporación Boliviana de Fomento (CBF). Las colonias fueron: Cuatro Ojitos con 16 mil hectáreas; Huaytú con 10 mil hectáreas; y Caranda con 540 hectáreas.

En 1962 se creó el Consejo Nacional de Colonización, substituido en 1966 por el Instituto Nacional de Colonización (INC). En 1962 el Plan de Colonización identificó tres áreas: Alto Beni en el Norte de La Paz para 300 familias; Chapare (Chimoré) en Cochabamba, para 350 familias; y Yapacaní-Puerto Grether en Santa Cruz, para 350 familias.

Entre 1965 y 1978 los asentamiento semi-dirigidos fueron los de Antofagasta, Berlin, Choré, Huaytú y San Julián. El Departamento que más asentamiento absorbió fue Santa Cruz: 45,05 por ciento de familias y 69,47 por ciento de superficie en asentamientos semi-dirigidos; y el 72,48 por ciento de familias y el 67,19 por ciento de la superficie en asentamientos espontáneos (Sandoval y otros, ob. cit.: 53).

La colonización japonesa, por su parte, se inició con inmigrantes japoneses que se trasladaron desde el Perú en virtud al auge de la goma hacia la ciudad de Riberalta. En 1956, Bolivia y Japón firmaron un acuerdo de inmigración, constituyéndose cuatro colonias japonesas en el Oriente: Okinawa I, II y III y San Juan de Yapacaní. Se dedicaron a cultivar arroz y en menor medida maíz, soya, yuca, sandía, ají, tomate, frutos cítricos, piña, plátano, naranja, caña de azúcar, cacao en San Juan; en tanto que en Okinawa, soya, maíz y cría de ganado (Sandoval y otros, ob. cit.: 56 - 57).

La colonización menonita, por su parte, está constituida por personas procedentes de Paraguay, Belice, Canadá y México. Las colonias menonitas son: Tres Palmas (1954), Canadiense (1957), Bergthel (1961); Rivas Palacios (1967); Swift Current (1967); Reiland (1968); Sommerfeld (1968); Santa Rita (1968); Las Piedras (1968); Valle de la Esperanza (1975); Canadiense II (1975); Cupesí (1976); Belice (1981); Bergthel (1986); Pinondi (1988); Del Norte, Las Piedras II, Chihuahua ( 1989) (ver Cuadro 3).

Para los programas de colonización nacional, tal como nos muestran Sandoval y otros (Ibid: 54-55), los egresos estatales, entre 1949 y 1961, nunca superaron el uno por ciento del presupuesto general de la Nación y, lo que es peor, se eliminó esta partida a partir del año 1962. Esta información muestra objeti-

**Cuadro N° 3**  
**Colonización Nacional y Extranjera en Santa Cruz**

	<b>Colonias Nacionales</b>	<b>Colonias Menonitas</b>	<b>Colonias Japonesas</b>
Familias Asentadas	18.600	2.075	432
Población	64.000	13.492	2.485
Superficie (has.)	650.000	170.000	74.000

Fuente: Kumamoto en Sandoval, ob.cit.: 59 – 60

vamente el abandono al que fueron sometidos los colonizadores por parte del Estado. Además, contrasta con los créditos, apoyo tecnológico y otras ventajas que beneficiaron al sector empresarial.

El narcotráfico como factor distorsionador de la aplicación de la reforma agraria en tierras bajas

Se estima que la actividad del narcotráfico se inició en la década de 1960, empero, en esa época se encontraba dispersa y no tenía mayor incidencia económica y política. Durante la segunda mitad de la década del 70 la actividad ilegal del narcotráfico logra articularse y configura una verdadera estructura de poder económico y político que, sistemáticamente, va penetrando importantes segmentos de las Fuerzas Armadas y va erosionando algunos niveles del sector agropecuario, sobre el que rápidamente adquiere predominio.

Sin embargo, el narcotráfico entra en contradicción con el sector agropecuario que se mantuvo en actividades legales en la medida en que distorsionaba el mercado laboral y los precios de los productos agropecuarios, además de provocar paulatinos aislamientos de la economía nacional y consiguiente desconexión respecto de algunos mercados externos.

La organización narcotraficante había penetrado las estructuras estatales distorsionando gravemente el proceso de la reforma agraria boliviana en tierras bajas. En primer lugar, el control del aparato político permitió a los narcotraficantes acceder a grandes extensiones de tierras en los departamentos de Santa Cruz y Beni. En segundo lugar, recibió protección política directa desde las esferas gubernamentales, sobre todo,

desde el Ministerio del Interior y la propia Presidencia de la República, durante los regímenes militares, constituyendo una alianza entre sectores de las Fuerzas Armadas y la mafia narcotraficante. En tercer lugar, atrapó a importantes sectores agroindustriales, los que escondían, detrás de actividades supuestamente legales, la actividad del narcotráfico. En cuarto lugar, absorbió ingentes cantidades de fuerza laboral mejor pagada que en las empresas. En quinto lugar, el lavado de dinero "sucio" permitió establecer precios comerciales ficticios. En sexto lugar, trazó alianzas con el contrabando para facilitar el flujo de productos y lavar "narco-dólares". Todos estos elementos afectaron significativamente al sector agropecuario legal, provocando grandes contradicciones entre ambos.

De acuerdo a investigaciones de Bascopé, citado por Sandoval, el centro de operaciones del narcotráfico articulaba a las poblaciones cruceñas en Montero, Portachuelo y San Javier. En este eje se organizaron los principales establecimientos de fabricación de cocaína. En la región se habilitaron 570 pistas de aterrizaje, además se utilizaban las conexiones fluviales con poblaciones brasileñas.

El mismo Bascopé señala que existían 320 plantas procesadoras de pasta básica de cocaína y que las tierras de latifundistas pertenecientes a la Asociación de Productores de Algodón en gran manera servían para instalar las fábricas de cocaína. Entre los nombres de terratenientes comprometidos con el narcotráfico, citados por Bascopé y extractados de los informes de la DEA, figuran: Willy Banzer Ojopi, propietario del predio "Los Tajibos" y primo hermano de Hugo Banzer Suárez; Roberto Suárez Gómez, primo hermano de Luis Arce Gómez, propietario de varias haciendas en la región; Roberto Suárez Leigue, con propiedades alrededor de Montero; José Roberto Gasser, Alfredo "Cutuchi" Gutierrez, los hermanos Jofré, terratenientes en Portachuelo; la familia Nieme; José Paz, terrateniente en Montero, Mineros y San Javier; Carlos Roca, propietario de tierras en Saavedra (en Sandóval, 2003: 107).

Bascopé continúa señalando que el año 1977, se constituyó un nuevo eje en el Beni en torno a San Ignacio de Moxos, San Ramón, Santa Ana de Yacuma y la hacienda Parapa; la mayoría de las haciendas en esta región pertenecían a altos jefes de las Fuerzas Armadas (Ibid: 108).

Bascopé señala que Juan Pereda Asbún, desde el Ministerio del Interior, garantizaba el funcionamiento de la organización de narcotraficantes.

Entre 1977 y 1979, en tanto se consolidaba el eje del Beni, se había creado otro eje: Moromoro-Vallegrande-Comarapa, localidades de los valles cruceños. Para proteger ese eje se precipitó el golpe de Alberto Natusch Busch.

Sandóval y otros autores, señalan que en un programa transmitido por la cadena CBS conducido por Mike Wallase, el 1 de junio de 1981, se denunció que los altos jefes militares implicados en el narcotráfico eran el Presidente Luis García Meza, Ariel Coca, Norberto Salomón y Hugo Echeverría, registrados en los archivos de la DEA en Estados Unidos (ibid: 110).

## Los resultados alcanzados

De todo lo anterior se puede concluir que las condiciones del sector agropecuario empresarial en tierras bajas han sido por demás ventajosas; se ha beneficiado con grandes extensiones de tierras, importantes créditos canalizados, apoyo tecnológico, incentivos, subvenciones, condonaciones, mano de obra barata y, en algunos casos, prácticamente gratuita. Empero, la superficie cultivada por este sector nunca superó los cultivos indígenas y campesinos tradicionales. Además, no se logró una adecuada diversificación productiva, pues la estructura agrícola se hizo excesivamente dependiente de tres cultivos como base para su crecimiento: azúcar, algodón y soya.

La evolución de la producción agrícola, según la campaña de 1999 al 2002, con respecto a los productos seleccionados, arroja los resultados que se observan en el Cuadro 4.

**Cuadro N° 4**  
**Bolivia: Evolución de la Producción Agrícola**  
**Campañas Agrícolas 1999 – 2002**  
**(En hectáreas)**

Cultivos	Superficie (has.)			
	1999	2000	2001	2002
<b>CEREALES</b>	768,214	755,115	733,072	748,543
Arroz	127,740	161,175	149,253	129,630
Cebada Grano	87,265	90,700	90,584	88,140
Maiz Grano	282,306	307,292	306,118	310,465
Quinua	34,168	35,715	33,928	33,865
Sorgo	69,940	42,743	42,715	60,820
Trigo	166,795	117,490	110,474	125,623
<b>ESTIMULANTES</b>	24,765	25,263	25,144	25,301
Café	24,765	25,263	25,144	25,301
<b>FRUTAS</b>	60,369	66,208	65,213	68,451
Banano-Plátano	56,375	62,030	61,081	63,627
Vid	3,994	4,178	4,132	4,824
<b>HORTALIZAS</b>	53,142	57,485	57,257	55,754
Arveja	14,685	15,220	15,085	13,732
Haba	31,677	33,805	33,646	33,190
Tomate	6,780	8,460	8,526	8,832
<b>INDUSTRIALES</b>	864,241	809,973	798,284	922,912
Algodón	31,767	4,040	9,345	2,350
Caña de Azúcar	89,619	83,838	86,222	96,397
Girasol	101,500	130,000	135,000	178,300
Maní	11,600	11,795	11,851	12,090
Soya	629,755	580,300	555,866	633,775
<b>TUBÉRCULOS</b>	158,329	174,930	170,446	171,531
Papa	119,757	133,600	128,539	129,641
Yuca	38,572	41,330	41,907	41,890
<b>FORRAJES</b>	22,270	22,760	22,787	27,050
Alfalfa	22,270	22,760	22,787	27,050
<b>TOTAL</b>	<b>1.951,330</b>	<b>1.911,734</b>	<b>1.872,203</b>	<b>2.019,542</b>

Fuente: Ministerio de Agricultura y Ganadería

En total, la superficie cultivada en 1999 alcanzó a 1.951.330 hectáreas; el año 2000, 1.911.734 hectáreas; el año 2001, 1.872.203 hectáreas; el año 2002, 2.019.542 hectáreas. Esto ha representado una producción de 8.652.658 toneladas métricas (TM) de

alimentos en 1999; 8.803.752 TM en el año 2000; 8.696.121 TM el 2001; y 9.732.171 TM el año 2002.

En el departamento de Santa Cruz, la superficie cultivada en 1999 alcanzó sólo a 1.207.422 hectáreas; el año 2000 fue de 1.125.261 hectáreas; el 2001 fue de 1.095.697 hectáreas y el año 2002 fue de 1.249.436 hectáreas.

En el departamento del Beni la superficie cultivada en 1999 fue de 33.575 hectáreas; el 2000 fue de 35.235 hectáreas; el 2001 fue de 35.012 hectáreas; y el año 2002 fue de 35.862 hectáreas.

Finalmente, en Pando, los cultivos en 1999 representaron 15.935 hectáreas; el 2000 fueron de 16.143 hectáreas; el 2001 de 15.340 hectáreas; y el año 2002 alcanzaron a 15.419 hectáreas.

En definitiva, en las tierras bajas del país, entre 1999 y el 2002, en promedio, la superficie cultivada ha estado alrededor de las 1,3 millones de hectáreas.

En cuanto a la actividad pecuaria, hasta 1960, se estima que en el departamento del Beni existían cinco millones de cabezas de ganado bovino, en diez millones de hectáreas de sabanas naturales, aunque claro, las inundaciones cubrían el 50 por ciento de sus áreas, con precipitaciones que alcanzaban alturas hasta de 1,6 metros. El limitado crecimiento del rebaño se debía al descuido de la salud y sanidad de los animales, los que frecuentemente se veían afectados con rabia y aftosa. En 1980 las cabezas de ganado bovino alcanzaban 2.413.525 representando el 52,3 por ciento del total nacional y abasteciendo el 46,3 por ciento del consumo de carne (Ormachea, ob. cit.: 17).

De acuerdo a información proporcionada por FEGABENI y recogida por Pacheco y Miranda (2001: 142), hasta 1980 los pequeños ganaderos, en el departamento del Beni, representaban el 49,7 por ciento del total, los medianos ganaderos el 43,7 por ciento y los grandes ganaderos el 6,4 por ciento. Hasta 1990, según la misma fuente, los pequeños ganaderos representaban el 18 por ciento, los medianos el 57 por ciento y los grandes el 25 por ciento. De lo anterior se desprende que la tendencia, en esta región del país, es la de una paulatina mayor concentración de la propiedad ganadera.

Los mismos investigadores, con base en FEGABENI, señalan que en 1996 el hato ganadero departamental, alcanzaba a dos millones 540 mil cabezas de ganado mayor, en tanto que este número se incrementó en 1999 a dos millones 772 mil cabezas (Ibid: 109). Además, las haciendas ganaderas con superficies mayores a las 500 hectáreas, representarían 14.650.239 hectáreas, es decir, el 72,8 por ciento de la superficie de todo el departamento (Ibid: 131)

Respecto de la ganadería cruceña, Nelly Durán recurriendo a información proporcionada por CORDECRUZ, señala que, a fines de la década del 70, la participación de este sector en el PIB regional alcanzó a 13,5 por ciento, incrementándose en 1979 y 1980 al 14,7 por ciento y disminuyendo en 1981 al 14,1 por ciento (CORDECRUZ, 1982, en Durán:206). En 1988, la producción de carne en Santa Cruz, alcanzó a 18.400 TM, en 1997 a 30.525 TM y en 1998 a 40 mil TM. Actualmente, el sector ganadero cruceño se estima que ocupa una superficie de 10 millones de hectáreas, sobre todo en la Chiquitanía y en el Chaco, y que cuenta con alrededor de 1,9 millones de cabezas de ganado mayor (Ibid: 262).

Según el Ministerio de Agricultura y Ganadería la existencia de cabezas de ganado bovino en tierras bajas, entre los años de 1999 a 2002 experimentó una evolución de 4.733.517 cabezas a 4.678.912 (ver Cuadro 5).

**Cuadro N° 5**  
**BOVINOS**  
**Existencia de Cabezas por Departamento**

Departamento	1999	2000	2001 (p)	2002 (p)
Santa Cruz	1.683.084	1.732.107	1.453.692	1.504.661
Beni	3.026.718	3.105.413	3.106.779	3.148.016
Pando	23.715	24.508	25.326	26.235
<b>TOTAL</b>	<b>4.733.517</b>	<b>4.862.028</b>	<b>4.585.797</b>	<b>4.678.912</b>
(p) Información preliminar				

Fuente: Ministerio de Agricultura y Ganadería

Se observa el predominio del departamento del Beni, seguido por el departamento de Santa Cruz y la escasa incidencia en este rubro, por parte del departamento de Pando, por su estructura económica sustentada más bien en el aprovechamiento forestal secundario.

De acuerdo a esta información oficial, considerando la aplicación de la norma técnica de carga animal, según la cual por cada cabeza de ganado se reconocen cinco hectáreas de tierra, el sector ganadero en Santa Cruz retendría más de 7,5 millones de hectáreas, sin considerar las superficies de proyección de crecimiento. En el caso del departamento del Beni, la superficie para el sector ganadero, excluyendo áreas de proyección de crecimiento, abarcaría más de 15 millones de hectáreas, es decir, más de dos tercios de la superficie del departamento.

De todos estos datos se concluye que el sistema de ganadería extensiva vigente en nuestro país, especialmente en el caso de las tierras bajas, conduce a una excesiva concentración de la tierra, además de provocar otras consecuencias derivadas, tales como los impactos provocados al medio ambiente y la imposibilidad de aplicar estrategias de desarrollo sostenible.

### **Intervención de Reforma Agraria y nuevo proceso agrario**

La distribución de tierras en el oriente y la Amazonía, si bien respondió a un modelo de desarrollo rural determinado, fue producto también de las graves irregularidades cometidas en la distribución de tierras desde el aparato estatal. Esta situación justificó la intervención de las instituciones de la Reforma Agraria en noviembre de 1992.

A la Intervención de Reforma Agraria se le habían asignado las siguientes tareas centrales: realizar una auditoría jurídica para establecer la legalidad de los títulos agrarios y definir un nuevo marco jurídico para regular el funcionamiento del Servicio Nacional de Reforma Agraria y de la distribución de tierras.

En 1996, el gobierno, el sector agropecuario y los indígenas de tierras, bajas culminaron la concertación de una nueva ley agraria, consenso que no fue aceptado por los campesinos de occidente en tanto veían afectado su derecho de acceso gratuito a la tierra.

La nueva ley agraria (Ley INRA) tiene tres pilares fundamentales: clarificar la situación de los derechos agrarios en un

plazo de diez años a partir de su aprobación (saneamiento de tierras), priorizar la titulación de tierras indígenas y anular los títulos fraudulentamente obtenidos. Un resumen de las conquistas sociales y las dificultades contenidas en la Ley INRA se presentan en el Cuadro 6.

### **Cuadro N° 6** **Conquistas sociales y amenazas en la ley INRA**

#### CONQUISTAS SOCIALES

- Parte del principio de que la regulación jurídica de la tierra debe promover el uso integral de la misma.
- En el marco institucional, constituye las Comisiones Agrarias como espacios de concertación entre los sectores sociales y el Estado, y de ejercicio de control social sobre las políticas y actividades agropecuarias.
- Crea el Instituto Nacional de Reforma Agraria (INRA) en sustitución del ex Consejo Nacional de Reforma Agraria (CNRA) e Instituto Nacional de Colonización (INC), como única entidad estatal competente en la ejecución de las políticas de distribución y redistribución de tierras, así como de regularización de derechos sobre la propiedad agraria.
- Reconoce y garantiza el derecho de los pueblos indígenas sobre sus Tierras Comunitarias de Origen (TCO), las mismas que tienen carácter colectivo, indivisible, imprescriptible, inalienable e inembargable.
- En las TCO, establece el derecho de sus titulares a participar del uso y aprovechamiento sostenible de los recursos naturales renovables.
- Respeta la vigencia del derecho consuetudinario dentro de las TCO y propiedades comunarias, para la distribución, redistribución, uso y aprovechamiento individual y familiar de las tierras.
- Determina la aplicación de criterios de equidad para la distribución, administración, tenencia y aprovechamiento de la tierra a favor de la mujer, independientemente de su estado civil, de conformidad a la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer.
- Excepciona del pago de impuestos sobre la propiedad agropecuaria a las tierras de indígenas y campesinos: solar campesino, pequeña propiedad, propiedad comunaria y tierras comunitarias de origen.

#### AMENAZAS

- La Ley no se plantea como objetivo a alcanzar, por medio de su regulación jurídica, la redistribución efectiva de la tierra.
- Las TCO no llegan a tener el alcance del Territorio Indígena concebido éste como un espacio autónomo de desarrollo económico, social, cultural y político, en tanto restringe el derecho de sus titulares a la tierra y a participar del aprovechamiento sostenible de los recursos naturales renovables, no contemplando el derecho a la gestión territorial autónoma.
- El impuesto que grava la propiedad inmueble agraria tiene como base imponible el auto avalúo que hace el interesado de su predio.
- La Ley de Reactivación Económica en su artículo 40° modifica el numeral 1 del artículo 4° de la Ley INRA estableciendo que el impuesto que grava la propiedad inmueble agraria no contempla las inversiones y mejoras introducidas al predio cuando éstas han sido destinadas a la actividad agropecuaria.
- Las Comisiones Agrarias tienen atribuciones meramente propositivas y de coordinación de políticas y normas relativas a la actividad agropecuaria. En cumplimiento de sus facultades de control social, en el mejor de los casos puede representar aquellas actuaciones del Director Nacional del INRA cuando éstas contraríen a la Ley o puede denunciar el abandono o incumplimiento de la función económico-social de la tierra. En todo caso sus decisiones no tienen carácter vinculante.
- El mecanismo de toma de decisiones de las Comisiones Agrarias establece que, en caso de no existir concertación, se elevarán posiciones al Presidente de la República, lo que resta fuerza a esta instancia en la medida en que cualquiera de sus miembros tiene derecho a veto.
- Crea la Superintendencia Agraria como entidad autárquica integrada al Sistema de Regulación de Recursos Naturales Renovables (SIRENARE), y cuya existencia y funciones no dependen ni tiene articulación orgánica con respecto al Servicio Nacional de Reforma Agraria.
- La Superintendencia Agraria tiene facultades técnicas de regulación y control del uso y gestión del recurso tierra y competencia para la otorgación de concesiones de uso de tierras fiscales con fines de conservación de biodiversidad, investigación y ecoturismo, pudiendo para este efecto denunciar la expropiación de cualquier clase de propiedad agraria. En realidad se trata de una instancia dirigida a dinamizar el régimen de concesiones, particularmente a favor de la industria biogenética y en desmedro de la propiedad y actividad agropecuaria.
- La Superintendencia Agraria tiene facultades también para determinar el monto a pagar por adjudicaciones simples y fijar el valor

## CONQUISTAS SOCIALES

- Sobre los procedimientos de distribución de tierras, adopta la modalidad de dotación gratuita de tierras a favor de comunidades indígenas y campesinas.
- Establece la primacía de la dotación gratuita a favor de comunidades indígenas y campesinas sobre la adjudicación en concurso público calificado a favor del mejor postor.
- Dispone la regularización de los derechos sobre la propiedad agropecuaria a través de un procedimiento técnico-jurídico o de saneamiento agrario.
- Reconoce como una modalidad de saneamiento especial el saneamiento de tierras comunitarias de origen o SAN-TCO a favor de pueblos indígenas u originarios en las áreas comprendidas en las TCO.
- En la modalidad de SAN-TCO garantiza la participación de las comunidades y pueblos indígenas u originarios en su ejecución.
- Establece que las propiedades de terceros situadas al interior de las TCO que durante el saneamiento revertían a dominio de la Nación serán dotadas a la respectiva TCO.
- Determina que, en caso de que la TCO haya sido disminuida significativamente como resultado de la consolidación en su interior de predios de terceros comprometiendo el desarrollo integral de su titular, el INRA deberá compensar al pueblo o comunidad indígena u originaria con superficies cuantitativa y cualitativamente suficientes, previa consulta con los beneficiarios.
- Prevé un régimen de titulación gratuita y sin más trámite de pequeñas propiedades cuyos expedientes cuenten con sentencia ejecutoriada o minuta de compra-venta protocolizada al 24 de noviembre de 1992, previa ubicación geográfica si correspondiere.
- Establece la prevalencia de los derechos agrarios sobre los forestales.
- Dispone la incorporación de los trabajadores asalariados del campo al ámbito de aplicación de la Ley General del Trabajo, sujeto a régimen especial.
- Determina la titulación en calidad de TCO de los Territorios Indígenas reconocidos mediante Decreto Supremo contemplando una superficie provisional sujeta a saneamiento.
- Admite 16 solicitudes de TCO, disponiendo su inmovilización con respecto a nuevas solicitudes y asentamientos y compromete su titulación previa ejecución del procedimiento de saneamiento agrario.

## AMENAZAS

- de mercado de la tierra o sus mejoras para el pago de indemnizaciones emergentes de expropiaciones cuando éstas no cuenten con auto avalúo, lo que significa que cumple un importante rol dinamizador del mercado de compra-venta de tierras.
- Constituye la Judicatura Agraria como instancia jurisdiccional especial con competencias relativas a la materia, empero, sin ningún control social para la designación de sus miembros.
- Respecto a las características y extensiones de la propiedad agropecuaria, establece que su determinación es una facultad que corresponde al Poder Ejecutivo, órgano que goza de discrecionalidad para un tópico tan importante como éste con la agravante, además, de modificar mediante Decreto, la actual clasificación y extensiones contempladas en la Ley de Reforma Agraria del 29 de octubre de 1956.
- Sobre las modalidades de distribución de la propiedad agraria, establece como una de ellas a la adjudicación en concurso público calificado, teniendo ésta un carácter mercantilista.
- Entre los procedimientos de redistribución establece la reversión y expropiación procediendo la primera por abandono y, la segunda, por incumplimiento de la función económico-social o por utilidad pública puesto que resulta injusto que alguien que no trabaja la tierra pueda ser indemnizado, además, con un valor predial calculado por el mismo interesado.
- Ambos procedimientos sólo pueden ejecutarse después del saneamiento de la propiedad agraria.
- La reversión y expropiación sólo pueden ser denunciadas por las instancias establecidas por Ley, no pudiendo hacerlo cualquier persona particular, lo que restringe las posibilidades de un mejor control social sobre la actividad agropecuaria.
- Sobre la reversión, si bien establece que ésta procede por abandono, la Ley quita eficacia a la misma al disponer que el cumplimiento de obligaciones tributarias relacionadas a la propiedad agraria es prueba de que la tierra no ha sido abandonada.
- En la Ley, a propósito de la expropiación, no se ha previsto un procedimiento previo y obligatorio de concertación que salvaguarde los derechos del propietario agrario.
- En cuanto a la expropiación por utilidad pública; las tierras expropiadas por reagrupamiento y redistribución no se vincularán a la dotación a solicitud de parte y podrán adjudicarse en concurso público calificado, consiguientemente, estas tierras se destinarán preferentemente al mercado de compra-venta de tierras y no así a su redistribución.
- Con relación a la expropiación por conservación de la biodiversidad, esta causal procede para todas las clases de propiedad, aún para las de pueblos indígenas y comunidades campesinas, conservacionistas tradicionales que pueden ser despojados de sus tierras para satisfacer los intereses millonarios de la industria biogenética que pretenderá acceder a las mismas a través del sistema de concesiones de uso.
- En lo que se refiere a la ejecución del procedimiento de saneamiento de la propiedad agraria, el control social queda restringido únicamente a la modalidad SAN-TCO y no así a las de saneamiento simple (SAN-SIM) y saneamiento ligado al catastro (CAT-SAN)
- Sobre la titulación de las TCO admitidas en la Ley, condiciona su titulación al cumplimiento de un procedimiento previo de identificación de necesidades, que no es otra cosa sino un mecanismo de obstrucción que interfiere la consolidación de las TCO y favorece la manipulación y control de los demandantes.

## El saneamiento de tierras

El saneamiento de tierras debe ser entendido en su doble dimensión, es decir, como proceso social y político, y como procedimiento técnico-jurídico.

Teniendo la problemática de la tierra la complejidad descrita y encontrándose en torno suyo tantos intereses estratégicos en pugna, el saneamiento de tierras debe ser entendido como un verdadero proceso social y político, una oportunidad histórica para redefinir el conjunto de las relaciones sociales dominantes en el campo, en dirección a resolver, de manera integral, los problemas estructurales que afectan a la cuestión agraria en el país. A este respecto, Alejandro Almaraz sostiene:

“El desarrollo exitoso de los procesos en cuestión, tiene el significado de una profunda transformación en las estructuras socioeconómicas y políticas de la región y el país. Este es, efectivamente, el impacto altamente redistributivo en la realidad actual de tenencia de la tierra y acceso a los recursos naturales de destinar a la propiedad colectiva indígena el muy importante conjunto de espacios geográficos y recursos que representan los territorios demandados” (2002: 55).

En tanto procedimiento técnico-jurídico, el saneamiento de tierras comprende once grandes etapas, incluyendo trabajos de gabinete y campo, complementados por un sinnúmero de diligencias y tramitaciones las que, en el mejor de los casos y de acuerdo a estimaciones del propio INRA, pueden ser cumplidas en no menos de 800 días.

El procedimiento de saneamiento de tierras se caracteriza por ser burocrático, dilatorio y discrecional, adoleciendo de las mismas deficiencias que hicieron fracasar la aplicación de la reforma agraria de 1953, en la medida en que entrañan el mismo largo y sinuoso camino de papeleos y actuaciones, haciendo interminable el recorrido hacia el título de tierras para indígenas y campesinos. Encuentra también parangón, con el proceso agrario anterior,

en tanto tiende a consolidar los predios que actualmente se encuentran acaparados por algunos, en consecuencia, tiende a reproducir los actuales sistemas de explotación y exclusión, atentatorios a cualquier posibilidad de desarrollo rural democrático.

Coincidentemente con el proceso agrario anterior, en la aplicación del procedimiento se producen innumerables irregularidades e incumplimiento de la legalidad, en la medida en que los operadores del proceso se ven frecuentemente presionados a responder a los intereses del sector agropecuario que controla las instancias estratégicas de los tres poderes del Estado, a propósito de la administración de tierras y que, en situaciones en que estas instancias les resultan insuficientes, sin mayor menoscabo, recurren a la vía de la violencia a través de mercenarios contratados al efecto y que actúan conscientes de la impunidad que les brinda el sistema político, judicial y policial<sup>5</sup>.

A su vez, la ejecución del saneamiento transcurre pesadamente y en dirección cada vez más alejada a los propósitos que lo inspiraron. Los resultados del saneamiento de tierras, a casi siete años de aplicación del actual proceso agrario boliviano se pueden apreciar en el Cuadro 7.

**Cuadro N° 7**  
**Estado del Saneamiento**

	<b>Superficie en Hectáreas</b>	<b>Porcentaje</b>
Tierras rurales objeto de Saneamiento	107.5	100%
Superficie en proceso de Saneamiento	31.7	29.4%
Superficie Saneada	15.4	14.3%
Lo que falta sanear	60.4	56.1%

Fuente: INRA. Elaboración: Cejis

5 Entre noviembre de 2001 y fines de 2002, diez campesinos han sido asesinados en las tierras bajas del país por conflictos de tierras y muchos líderes sociales, representantes de instituciones, defensores de los derechos humanos, han sido víctimas de criminales agresiones encargadas por quienes pretenden evitar que se esclarezca la situación de los derechos agrarios.

Como se puede observar en el Cuadro 7, habiéndose cumplido más de la mitad del plazo para culminar el proceso, solamente se ha cumplido el procedimiento en el 14,3 por ciento de la superficie, dentro de la cual 7,4 millones de hectáreas corresponden a superficies afectadas a la modalidad de saneamiento de tierras comunitarias de origen, impulsadas generalmente por la presión de los demandantes y por los resultados que exige la cooperación internacional.

## **Demandas de tierras indígenas**

El conjunto de derechos colectivos de los pueblos indígenas tiene como fundamento al territorio indígena. El reconocimiento y ejercicio del derecho integral al territorio indígena representa, en última instancia, dar vigencia a los derechos indígenas tales como: el acceso a la tierra y los recursos naturales, el desarrollo de sus propios sistemas económicos, el respeto a sus organizaciones naturales, la vigencia de su derecho consuetudinario, el desarrollo según su propia identidad, etcétera. Estos derechos representan la tercera generación de derechos humanos y tienen como instrumento formalizador el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo que es, además, el único instrumento jurídico internacional que incorpora los derechos indígenas y que tiene carácter vinculante con respecto a los Estados suscribientes.

El Estado boliviano ha ratificado el Convenio 169 de la OIT a través de la Ley N° 1257, configurando así un marco jurídico fundamental para el reconocimiento de los derechos indígenas, especialmente a sus territorios. Otras disposiciones legales que complementan el reconocimiento de derechos indígenas se encuentran establecidos en el artículo 171 de la Constitución Política del Estado y en la legislación agraria y forestal que, a partir del reconocimiento de las Tierras Comunitarias de Origen (TCO), sientan las bases jurídicas para el reconocimiento a los territorios de los pueblos indígenas.

Se supera así la concepción excluyente de la legislación precedente que los había considerado simplemente como grupos selvícolas. Al mismo tiempo, se sientan las bases para reparar una injusticia histórica, pues la aplicación de la reforma agraria de 1953 en tierras bajas había otorgado derechos agrarios a favor de particulares, sobreponiendo los mismos a las posesiones ancestrales de los pueblos indígenas.

La Ley INRA asumió como mandato el compromiso de titular las TCO demandadas por los pueblos indígenas, admitiendo entre sus disposiciones treinta y tres solicitudes por algo más de 14 millones de hectáreas, de acuerdo al detalle que se presenta en el Cuadro 8.

Del Cuadro 8 se puede observar que de las treinta y tres demandas contempladas en la Ley INRA se ha titulado una superficie de 2,8 millones de hectáreas, a las que se debe añadir las 325.327 hectáreas correspondientes al pueblo Tacana y que forma parte de las nuevas demandas. La superficie titulada representa un total de 3.214.565 hectáreas.

Los primeros territorios indígenas reconocidos entre 1990 y 1992 fueron producto de la marcha por el Territorio y la Dignidad que protagonizaron los pueblos indígenas del Beni en agosto de 1990. Estos ocho territorios fueron titulados el año 1997 por una superficie de 2,8 millones de hectáreas, de las cuales actualmente se encuentran en proceso de saneamiento 1,1 millones de hectáreas, no habiéndose avanzado en la consolidación definitiva de más de las 25.114 hectáreas del área priorizada del TIPNIS, tal como se puede observar en el Cuadro 9.

Luego de la aprobación de la Ley INRA han sido presentadas doce nuevas solicitudes de Tierras Comunitarias de Origen (ver Cuadro 10), siendo la más reciente la demanda Tacana-Cavineña de los pueblos indígenas del norte amazónico. De estas nuevas demandas únicamente se ha titulado la que corresponde al pueblo Tacana, estando aún pendiente la ejecución del saneamiento en el resto de las demandas. Debemos hacer notar que, en el caso de estas nuevas demandas, la que corresponde a Otuquis ha sido rechazada y la Movima II aún no ha sido formalmente admitida.

**Cuadro N° 8**  
**Tierras indígenas Reconocidas por la Ley 1715 (INRA)**

Nº	TCO Demandadas	Departamento	Demandada (1)	Saneamiento (2)	Titulada(3)
1	Cavineño	Beni	544.138	523.249	
2	Chacobo - Pacahuara	Beni	531.849	510.895	
3	Multietnico li	Pando – Beni	380.725–	441.471	289.471
4	Yaminahua -Machineri	Pando	193.533	41.921	25.675
5	Baure	Beni	713.415	505.776	
6	Cayubaba	Beni	810.673	651.840	
7	Itonama	Beni	1.345.693	1.227.363	372.426
8	Joaquiniano	Beni	337.226	345.507	
9	Moré	Beni	86.595	81.974	60.753
10	Movima	Beni	26.629	27.219	5.969
11	Mosetene	La Paz-Cochabamba	194.000	116.436	96.808
12	Yuracaré	Cochabamba	328.486	244.336	241.170
13	Guarayo	Santa Cruz	2.194.433	2.205.370	932.275
14	Lomerío	Santa Cruz	296.162	290.788	
15	Monte Verde	Santa Cruz	1.159.173	1.059.964	
16	Rincón Del Tigre*	Santa Cruz	99.288	97.871	97.743
17	Santa Teresita*	Santa Cruz	48.736	49.726	77.545
18	Tobité*	Santa Cruz	11.224	22.373	26.104
19	Zapocó*	Santa Cruz	26.595	26.749	43.344
20	Avatiri – Huacareta	Chuquisaca	16.135	17.697	3.317
21	Avatiri – Ingre	Chuquisaca	13.850	9.162	
22	Charagua Norte	Santa Cruz	235.250	227.477	70.455
23	Charagua Sur	Santa Cruz	132.769	109.590	62.670
24	Isoso	Santa Cruz	1.987.287	1.951.782	163.459
25	Itikaguasu	Tarija-Chuquisaca	229.800	216.003	134.148
26	Itikaparirenda	Chuquisaca	12.300	11.679	7.116
27	Ipaguasu	Santa Cruz	81.000	54.388	28.076
28	Kaaguasu	Santa Cruz	126.500	131.218	68.964
29	Kaami	Santa Cruz	100.750	95.947	30.657
30	Machareti-Ñancaroinza	Chuquisaca	164.265	142.450	26.253
31	Takovo Mora	Santa Cruz	356.697	272.451	
32	Tapiete	Tarija	54.743	51.366	24.840
33	Yembiguasu	Tarija	1.369.100£		
<b>TOTAL</b>			<b>14.209.019</b>	<b>11.762.037</b>	<b>2.889.238</b>

Fuente: (1) de Vries, Aldert. Territorios Indígenas en las Tierras Bajas de Bolivia. CIDOB, CPTI, SNV. Santa Cruz, 1998.  
 (2) y (3): INRA. Informes Cejis.

Elaboración: Cejis

**Cuadro N° 9**  
**Territorios con D.S. Titulados**

TCO	Departamento	Reconocida D.S. (1)	Titulada (2)	Saneamiento (3)	Consolidada (4)
Araona	La Paz	92.000	95.036	95.036	0
Pilón Lajas	Beni - La Paz	400.000	396.264	0	0
Chimán	Beni	392.220	401.323	156.593	0
Multiétnico	Beni	352.000	343.262	343.262	0
Isiboro Sécure	Beni	Sin Superficie	1.236.296	30.970	25.114
Sirionó	Beni	Sin Superficie	62.903	63.661	0
Yuquí	Cochabamba	115.000	127.204	122.240	0
WENNHAYEK	Tarija	195.639	197.849	197.849	0
<b>TOTAL</b>		<b>1.546.859</b>	<b>2.860.139</b>	<b>1.181.243</b>	<b>25.114</b>

Fuente: (1) de Vries, Aldert. Territorios Indígenas en las Tierras Bajas de Bolivia. CIDOB, CPTI, SNV. Santa Cruz, 1998.

(2): INRA.

(3) y (4): CEJIS

Elaboración: Cejis

**Cuadro N° 10**  
**Nuevas Demandas de TCO Interpuestas**

N°	TCO	Departamento	Demanda	Saneamiento
1	Canichana	Beni	34.181	33.460
2	Tacana*	La Paz	549.465	0
3	Tacana II	La Paz	454.469	454.469
4	Timi	Beni	98.389	98.389
5	Movima II	Beni	2.205.016	0
6	Pantanal	Santa Cruz	1.820.153	1.131.388
7	Otuquis	Santa Cruz-Beni	1.675.038	rechazada
8	Bajo Paragua	Santa Cruz	366.952	383.827
9	Lecos Apolo	La Paz	654.137	654.137
10	Lecos Larecaja	La Paz	166.387	162.414
11	Guarani Yacuiba	Tarija	353.225	0
12	Tacana-Cavineño	Beni	284.000	284.000
	<b>TOTAL</b>		<b>8.661.411</b>	<b>3.202.084</b>

\*Titulada en una superficie de 325.327 hectáreas

Fuente: INRA. Elaboración: Cejis

El total de demandas de TCO en tierras bajas alcanza a 55 solicitudes, las mismas que comprenden una superficie total de 25.794.177 hectáreas; la superficie declarada para saneamiento es de 3.202.084 hectáreas; la superficie titulada de 3.214.565 hectáreas con respecto al total demandado representa el 12,4 por ciento. Si tomamos en cuenta que en la modalidad de SAN-TCO se ha culminado el proceso en 7,4 millones de hectáreas y se han titulado solamente 3,2 millones de hectáreas, significa que las restantes 4,2 millones de hectáreas han sido consolidadas a particulares (terceros).

## Conclusiones

La prolongación del sistema económico colonial de carácter feudal, durante la primera época de la vida republicana, derivó en la configuración de la hacienda tradicional del oriente. Esta unidad económica, sin embargo, no tuvo mayores posibilidades de crecimiento en la medida en que no se reinvertieron en su desarrollo los dividendos que obtenía de la venta de productos al mercado de los centros mineros del sur y de los centros caucheros del noroeste. De todas maneras resultó suficiente para constituir a la ciudad de Santa Cruz de la Sierra en el centro económico más importante de tierras bajas.

El traslado de la sede de gobierno de Sucre a La Paz, después de la crisis de la minería de la plata y su desplazamiento por la minería del estaño, determinó el aislamiento del oriente, en tanto la oligarquía de occidente estableció relaciones librecambistas con Argentina, Chile y Perú, exportando minerales a través del Pacífico e importando productos agropecuarios de estos países vecinos dadas las ventajas comparativas que ofrecían con respecto al sector agropecuario de las tierras bajas.

En 1942, el informe presentado por la Misión Bohan jugó un rol fundamental para la aplicación de las estrategias públicas de desarrollo nacional aplicadas por los distintos gobiernos. Con relación a la reforma agraria, resultó determinante para tierras bajas, en la medida en que recomendaba la constitución de complejos agroindustriales privados, impulsados desde el Estado a través de políticas integrales, con la finalidad de sustituir las importaciones y diversificar la economía.

En aplicación de las recomendaciones de la Misión Bohan, la reforma agraria en tierras bajas se orientó a convertir la hacienda tradicional de carácter feudal en una empresa moderna de carácter capitalista, para lo cual el Estado consolidó la estructura de tenencia vigente en ese momento, la amplió significativamente a través de nuevas dotaciones, además de canalizar créditos, apoyo tecnológico, servicios técnicos, de infraestructura caminera, control de precios y otros.

Sin embargo, la aplicación de la reforma agraria estuvo acompañada de muchas irregularidades y corrupción, por lo que, lejos de alcanzar sus objetivos, derivó más bien en la estructuración de un sistema neolatifundinario de tenencia de tierras, caracterizado por la excesiva acumulación de tierras en pocas manos, los bajos niveles de producción y productividad, los elevados niveles de exclusión social, discriminación, pobreza y marginalidad en el área rural, que afecta especialmente a indígenas y campesinos sin tierra y por los crecientes conflictos de posesión y propiedad.

Otro factor que afectó el proceso fue la acumulación de poder económico y político engendrado por el narcotráfico y que provocó muchos desequilibrios y distorsiones en el sistema de tenencia de tierras, en la producción y en los mercados laborales y de comercialización.

El agotamiento de la Reforma Agraria de 1953 derivó en su sustitución, el año 1996, por un nuevo proceso agrario, cuyos pilares fundamentales son: la clarificación de los derechos agrarios, la anulación de títulos ejecutoriales fraudulentamente obtenidos y la priorización de la titulación de demandas de tierras de los pueblos indígenas.

La descripción del actual proceso agrario, sus resultados alcanzados, especialmente con relación a la titulación de tierras comunitarias de origen, ratifican la tendencia a reproducir las mismas deficiencias de la Reforma Agraria de 1953. Esto obedece a que el actual proceso se encuentra afectado de problemas estructurales que se expresan, sobre todo, en la obstrucción por parte de los grupos de poder desde las instancias estratégicas de los tres poderes del Estado, directamente involucradas con la aplicación de las políticas de tierras y recursos naturales, por lo que se podría reproducir la actual estructura concentrada de tenencia de tierras y las actuales relaciones sociales de explotación y exclusión predominantes en el área rural, en desmedro especialmente de los pueblos indígenas y comprometiendo la efectivización de sus derechos colectivos.

## Bibliografía

- ALMARAIZ, Alejandro (Coordinación y redacción)  
 2002 *Tierras Comunitarias de Origen. Saneamiento y Titulación. Guía para el Patrocinio Jurídico*. Santa Cruz: CEJIS – IWGIA, 2002.
- ARRIETA, Mario y otros  
 1990 *Agricultura en Santa Cruz. De la encomienda colonial a la empresa modernizada*. La Paz: EDOBOL.
- BOJANIC, Alan  
 1988 Evaluación de la estructura agraria en el área integrada de Santa Cruz. En: *Tenencia y uso de la tierra en Santa Cruz*. La Paz: CEDLA.
- BONIFAZ, Miguel  
 1961 *Derecho Indiano*. Sucre: Imprenta Universitaria.
- CLUB DE ECONOMÍA AGRÍCOLA Y SOCIOLOGÍA RURAL  
 1993 Crédito agropecuario en Bolivia. *Revista: Debate de políticas agropecuarias*. La Paz: Centro de Información para el Desarrollo CID.
- DURAN, Nelly  
 2001 Santa Cruz. En: *Las tierras bajas de Bolivia a fines del Siglo XX*. La Paz: Fundación PIEB.
- ORMACHEA, Enrique  
 1987 *Beni y Pando: Latifundio y minifundio en el norte boliviano*. La Paz: CEDLA.
- PACHECO, Pablo  
 1998 *Estilos de desarrollo, deforestación y degradación de los bosques en las tierras bajas de Bolivia*. Serie: Bosques y Sociedad N° 2, abril, 1988. La Paz: CIFOR – CEDLA – TIERRA.

PACHECO, Pablo; MIRANDA, Hugo

2001 Beni. En: *Las tierras bajas de Bolivia a fines del Siglo XX*. La Paz: Fundación PIEB.

ROMERO, Carlos y BETANCUR, Ana

2002 El proceso agrario en Bolivia. En: *Asuntos Indígenas 2/02 revista del Grupo Internacional de Trabajo sobre Asuntos Indígenas*. Bolivia: IWGIA.

SANDOVAL, Dunia; SANDOVAL, Vania y otros

2003 *Santa Cruz economía y poder 1952 – 1993*. La Paz: Fundación PIEB.

URAPOTINA, Julio

2003 Estructura de la tenencia de la tierra en el Norte Amazónico de Bolivia.

MULLER Y ASOCIADOS

2003 *Estadísticas socio-económicas 2002*. La Paz: Consultora MULLER.

1956 Ley de Reforma Agraria.



# Lógicas de ocupación territorial en la agricultura y la forestería empresarial en las tierras bajas

---

*Alan Bojanic \**

## Introducción

En este ensayo se presentan algunos de los cambios evidenciados en las últimas décadas en los regímenes de tenencia de la tierra en los llanos orientales y norte del país. Se muestran las transiciones agrarias de uso y tenencia del espacio territorial nacional, así como la dinámica de ocupación de los llamados espacios vacíos.

En base a la información obtenida, se puede afirmar que grandes cambios se han producido en la estructura agraria del oriente desde la reforma de 1953. Particularmente, se destaca la emergencia del sector agro empresarial y forestal. Sectores de alta inserción en la economía internacional.

Se ha observado también una progresiva ocupación con distintos regímenes de tenencia de todo el espacio nacional basada significativamente en la explotación *de la renta de los recursos naturales renovables*, principalmente de la fertilidad natural de los suelos o la madera de los bosques naturales.

Se ha seleccionado una muestra de actores sociales importantes en la ocupación con énfasis en aquellos de carácter em-

---

\* Asesor del Ministerio de Asuntos Campesinos, Indígenas y Agropecuarios, MACIA, Bolivia.

presarial y de gran extensión. También se ha considerado la variable de conservación de la naturaleza expresada en las **áreas protegidas**.

A continuación analizaremos las tendencias que se perciben en los principales sectores empresariales de los llanos orientales, a saber:

- Los soyeros;
- Los ganaderos de Beni, Pando y Santa Cruz;
- Los concesionarios forestales;
- Los barraqueros.

## **Los Soyeros y la expansión de la agricultura comercial en Santa Cruz**

Se trata de un sector agro-exportador con alto empleo de insumos y maquinaria. El sector presenta una alta importancia económica puesto que su contribución al PIB es del orden del 3 por ciento, además que contribuye en un 27 por ciento al total de las exportaciones nacionales. El producto es obtenido por más de 14 mil agricultores que usan desde pocas hectáreas a más de cinco mil (ver Cuadro 1).

Es un rubro relativamente nuevo en el oriente boliviano puesto que se inicia comercialmente en la década de los años 70, con una rápida expansión a fines de los 80 y principios de los 90 para estabilizarse en la explotación de alrededor de 500 mil hectáreas. Por lo general, este rubro se rota o complementa con otros cultivos como el girasol, el trigo, el arroz y últimamente el sésamo.

Como parte de la cadena de transformación se ha instalado un gran complejo industrial privado, para la extracción de aceite y torta de soya. Hoy por hoy casi todas las exportaciones de este producto se las hace con un componente de valor agregado.

En su fase de rápida expansión de este cultivo (1985-1996) se incorporaron bastas tierras que estaban cubiertas por bos-

ques particularmente en la zona Este de Santa Cruz conocida como Pailón-Los Troncos.

La tendencia es de un crecimiento moderado tanto en función a la incorporación de nuevas áreas como a incrementos en productividad por efecto cambios tecnológicos. El requisito básico para esta transformación de la productividad es el acceso al capital.

El Cuadro 1 muestra las características principales de este rubro y los rangos de distribución del tamaño de productores. Se aprecia que cerca de un millón de hectáreas se encuentra bajo la tenencia de este tipo de agricultores, lo cual representa el 47 por ciento de la superficie agrícola del país en el 2002.

**Cuadro 1**  
**Ocupación del territorio por la agricultura sojera**

Características del Sistema Productivo	Nº de productores 14.000 Productores	Superf. en ha por tipo de prod.	Superf. ocupada por el segmento de productores ha.	Area total ocupada por el sector
<b>Producción</b> 1.3 millones de TM	70% (9.800) $\leq$ 50ha	20	196.000	Cerca de 850.000 ha en propiedad
<b>Export:</b> \$US 350 millones (27% del total exportaciones)	25% (3.500) $>$ 50 $\leq$ 500	200	70.000	(511.000 ha sembradas en verano 2002/03)
<b>Superficie Cultivada/año</b> 650.000 ha (verano e invierno)	5% (700) $>$ 500 ha.	1.500	245.000	45% de la superficie agrícola del país

## La ganadería bovina extensiva en Santa Cruz, Beni y Pando

Es el segundo rubro agropecuario en importancia económica nacional y es el sector que ocupa más espacio del territorio nacional (unos 30 millones de hectáreas, ver Cuadro 2). Ha mostrado un creciente dinamismo y modernización aunque persisten sistemas muy tradicionales, particularmente en el Beni.

Su crecimiento en el pasado ha sido lento pero constante y presenta posibilidades de una expansión en base a exportaciones si se logra contar con más zonas libres de fiebre aftosa (principal restricción a las exportaciones).

**Cuadro 2**  
**Ocupación del espacio y características principales**  
**del sector ganadero en Beni, Pando y Santa Cruz**

<b>Sistema Productivo Bovinos</b>	<b>Rango de cabezas y Nº de productores</b>	<b>Superficie <math>\bar{x}</math> en ha por productor</b>	<b>Superficie ocupada por el segmento de productores (ha.)</b>	<b>Posibilidades de expansión territorial</b>
Ganaderos <b>Santa Cruz</b> <b>1.900.000 cb</b>	1-50 cb. = 12.868 51- 300 cb.= 4.484 > 300 cb. = 1.303	500 2.500 10.000	1.500.000 1.700.000 9.000.000 <b>Total = 12.200.000 ha.</b>	Amplio espacio para mejoras en productividad
Ganaderos medianos y grandes	Hasta 500 cb=3560	1.000 ha.		Amplio espacio para mejoras en productividad
<b>Beni y Pando</b>	501-2500 cb=1170 > 2500 cb = 146	10.000 ha. > 20.000	<b>18 millones de ha.</b>	

Fuente: FEGABENI, FEGASACRUZ, INRA

## Los concesionarios forestales

Este sector ha mostrado una caída en los volúmenes producidos, exportados y en la cantidad de empresas, después de la aplicación de la Ley Forestal en 1996 (de 500.000 m<sup>3</sup> a 350.000 m<sup>3</sup> en el 2002). Sin embargo, posee un alto potencial para el desarrollo económico y las exportaciones y por lo tanto se puede prever que a mediano plazo una superficie mayor pueda ser ocupada con este propósito o que se intensifique la extracción de otras maderas hasta ahora poco aprovechadas.

Actualmente 8,5 millones de hectáreas son aprovechadas para la extracción maderera bajo diferentes modalidades de aprovechamiento, principalmente la concesión forestal (5,4 millones de hectáreas, ver Cuadro 3). El resto (3,1 MM/ha.) es ocupado bajo modalidades de Tierras Comunitarias de origen (TCO), agrupaciones sociales del lugar explotación forestal en tierras privadas y otras.

## Las barracas en el norte amazónico

Son unos 350 establecimientos de grandes extensiones cubiertos por bosques de donde se extraen tradicionalmente productos forestales no maderables (antes goma, hoy castaña).

**Cuadro 3**  
**Ocupación de las superficies boscosas en concesiones forestales**  
**y Agrupaciones sociales del lugar**

Sistema concesionarios forestales	Nº de productores	Superficie de concesión en ha	Área total ocupada por el sector	Posibilidades de expansión territorial
Vol. extracción 350.000 m <sup>3</sup> exportación de madera en 2002 \$us 70 millones	86 empresas	60.000	5.400.000 ha	Tendencia a estabilización de las concesiones
Agrupaciones socilaes del lugar ASL	16	20.000	430.000	En expansión

Fuente: Superintendencia Forestal

El valor de exportación de la castaña ha crecido mucho en los años 90 hasta estabilizarse en los 30 millones de dólares, con un fuerte cambio hacia la exportación de almendras peladas en lugar de almendras con cáscara. Esto ha dado lugar a una proliferación de beneficiadoras que han incorporado valor agregado y que ocupan un importante contingente de mano de obra (unas 2.500 quebradoras de castaña, principalmente mujeres).

La castaña se extrae de las llamadas “barracas” que son establecimientos forestales de entre cinco mil hectáreas a 50 mil (ver Cuadro 4). Muchas de estas barracas han ido cediendo el paso a la emergencia de nuevas comunidades “libres” que conviven con las concesiones forestales, las Agrupaciones Sociales del Lugar (ASL) y las Tierras Comunitarias de Origen (TCO). Las barracas tienden a convertirse en concesiones forestales no maderables o en comunidades libres.

## La dimensión ambiental (Áreas Protegidas)

Los parques nacionales, santuarios de vida silvestre, reservas de biodiversidad y otras formas de áreas protegidas ocupan unos 17 millones de hectáreas del territorio nacional, con fines de conservación del patrimonio natural y la

**Cuadro 4**  
**Ocupación de las superficies boscosas en barracas castañeras en el norte amazónico**  
**Boliviano ( n ha.)**

<b>Sistema Productivo</b>	<b>Nº de barracas</b>	<b>Superficie por Barraca</b>	<b>Área total ocupada por el sector</b>	<b>Posibilidades de expansión Territorial</b>
Barraca: Recolectores y Exportadores de castaña \$US 15 millones	350 (barraqueros)	25.000	3.200.000	Transición a comunidades

Fuente: Bojanic, 2001

biodiversidad. La actual ocupación espacial estaría cerca de lo aceptable como parte de un compromiso social con las futuras generaciones.

En muchas de estas áreas se observan fuertes presiones con otras formas de utilización del espacio como ser la colonización, el aprovechamiento forestal, la agricultura y la ganadería (ver Cuadro 5).

## Conclusiones

La fuerte tendencia, observada en las últimas décadas, de ocupación de los “espacios vacíos” del territorio nacional y de cambios agrarios ha dado lugar a reacomodos importantes de usos de la tierra y de cambio de actores sociales.

Principalmente se ha realizado una transición, de la hacienda señorial hacia la empresa agropecuaria, es decir un cam-

**Cuadro 5**  
**Ocupación territorial de las Áreas Protegidas de Bolivia**

<b>Sistema</b>	<b>Nº de áreas protegidas</b>	<b>Superficie en ha</b>	<b>Área total ocupada por el sector</b>	<b>Posibilidades de expansión territorial</b>
Áreas protegidas	21 de interés nacional	Muy variable	17 millones de ha (15% del territorio nacional)	Esta cerca de techo

Fuente: SNAP/MDSP 2002

bio en el patrón de producción del autoconsumo local a la exportación, con la soya y sus derivados.

De igual manera, áreas que eran ocupadas por pueblos indígenas e inclusive tribus nómadas han pasado a la explotación comercial vía el aprovechamiento forestal. También cabe señalar que muchas áreas rurales se han convertido en áreas urbanas (particularmente en Santa Cruz)

Las haciendas ganaderas, aunque en distinto grado, han ido transformándose en empresas de producción de carne y leche con incorporación de tecnologías modernas (como el trasplante de embriones, mejoramiento genético, etcétera). Este proceso se ha evidenciado más en Santa Cruz que en el Beni.

Otro factor importante ocupación del espacio nacional ha sido la conservación de la naturales vía la creación de áreas protegidas, que hoy representan mas de 17 millones de hectáreas.

Todos estos procesos de ocupación/expansión de necesidades territoriales ha dado lugar a una agudización de los conflictos por la tierra en un marco jurídico que no tiene la agilidad ni la institucionalidad que permita resolverlos. Sin embargo, estamos convencidos que aún hay espacio para que, en virtud a conceptos de justicia y equidad inter intra generacional, se pueda dar acceso a los distintos actores/ usos que la requieren.

El Cuadro 6 muestra el total de ocupación del espacio con los actuales usos de carácter empresarial (propiedades soyeras, estancias ganaderas, barracas y concesiones forestales)

En general, se observa una tendencia de las propiedades bajo agricultura comercial a un mayor uso del espacio por efecto de un aprovechamiento de la tierra en los llanos orientales y norte del país. Se muestran las transiciones agrarias de uso y tenencia del espacio territorial nacional, así como la dinámica de ocupación de los llamados "espacios vacíos". En base a la información obtenida, se puede lograr descongestionar los conflictos entre usos de la tierra.

**Cuadro 6**  
**Total tierra ocupada por sistemas productivos empresariales**

<b>Sistemas Productivos</b>	<b>Nº de productores Medianos y grandes</b>	<b>Área total ocupada por el sector</b>
Total ocupado por soyeros, ganaderos, barraqueros y forestales	12.000 (aprox.)	31,5 millones de ha. (37% del territorio Nacional)

Fuente: Op cit.

Respecto del proceso de ocupación de los “espacios vacíos” cabe mencionar que las tierras de calidad 1, 2 y 3 (sin mayores restricciones para la producción agrícola) están ocupadas casi en su totalidad, al igual que las áreas con buen potencial ganadero. Los bosques con valor comercial (maderas de exportación en volúmenes comerciales) han sido otorgados en concesión o pertenecen a las ASL y TCO.

Sin embargo, de acuerdo con el Instituto Nacional de Reforma Agraria (INRA), existiría cerca de un millón de tierras fiscales o revertidas con algún potencial productivo que pueden ser utilizados en programas de distribución o redistribución. Teniendo en cuenta la calidad de estos suelos, la orientación productiva de nuevos planes de colonización debe ser más ganadero o agro-forestal que agropecuario.

Los aspectos ambientales deben ser variables decisivas para regular el uso de la tierra. En todo caso tienen que considerarse las servidumbres ecológicas (para albergar a la vida silvestre) como una nueva forma de uso.

La actual ocupación de los espacios por áreas protegidas debe permanecer sin que estas se destinen a otros usos por un mínimo de equidad intergeneracional.

## **Salidas a la presión sobre la tierra**

- Aumento de la productividad mediante incorporación de tecnologías, financiamiento para el agro y expansión de los mercados externos.

- Intensificación de la pequeña producción.
- Redistribución pacífica de propiedades embargadas o que no justifican su Función Económica Social (FES) (Art. 2, Ley INRA 1715).
- Generación de empleo Urbano para absorber la migración rural. Maquila, industrialización, turismo, desarrollo económico de base amplia.



# **Antecedentes, situación actual y recomendaciones en la tenencia de la tierra en el oriente boliviano**

---

CAO\*

## **Principales causas de la pobreza rural del altiplano y la fragilidad del sector agropecuario del oriente boliviano**

Uno de los mayores problemas de nuestro país ha sido la recurrente ausencia de verdaderas políticas de desarrollo económico de largo plazo cuya aplicación esté dirigida en forma específica a la generación de fuentes de trabajo y al mejoramiento del nivel de vida de todos los bolivianos.

Si analizamos los últimos 50 años de vida republicana de nuestro país –el período de aplicación de las mayores reformas legales en materia agraria–, se puede concluir de que durante todo este período, los sucesivos gobiernos de turno han adolecido de una ausencia de verdaderas políticas económicas de desarrollo que tengan como objetivo específico superar las condiciones de extrema pobreza de pobladores de las regiones más deprimidas del país y generar verdaderas alternativas de vida para el trabajador del campo.

La ausencia de políticas de desarrollo del sector rural ha tenido diferentes resultados sobre el productor rural del altiplano y el productor rural del oriente boliviano.

---

\* Cámara Agropecuaria del Oriente, Santa Cruz-Bolivia.

**Principales consecuencias sobre el productor rural del altiplano.** A pesar de que la región altiplánica tiene importantes rubros de producción que constituyen interesantes alternativas económicas para la región, la ausencia de políticas de fomento a la producción de estos rubros ha coadyuvado al empobrecimiento paulatino de sus habitantes, ocasionando una creciente presión expulsora de población en búsqueda de mejores condiciones de vida. Los destinos de estas personas han sido principalmente las tierras del oriente boliviano y la República Argentina.

La presión sobre las tierras del oriente boliviano, y principalmente del departamento de Santa Cruz, se ha incrementado notablemente los últimos años como consecuencia de la profundización y recrudecimiento de la crisis económica del país.

**Principales consecuencias sobre el productor agropecuario del Oriente Boliviano.** La ausencia de políticas sostenidas de fomento y apoyo a las actividades agropecuarias del oriente boliviano ha limitado el crecimiento y la fortaleza del sector agropecuario comercial. Las actividades agropecuarias se han desarrollado principalmente en base a iniciativas privadas. Esta situación ha significado el desarrollo de un sector con marcadas limitaciones en su capacidad tecnológica, capacidad financiera y extremadamente vulnerable a las condiciones climáticas y las variaciones de precios. Adicionalmente a estos problemas, en los últimos años se ha sumado también el de la inseguridad jurídica.

En cuanto al desarrollo económico y social de las áreas rurales del departamento de Santa Cruz, es importante destacar que la ausencia de políticas de desarrollo rural por parte del Gobierno Nacional fueron ampliamente compensadas por la acción del Comité de Obras Públicas (COOPP) y posteriormente por la acción de la Corporación de Desarrollo de Santa Cruz (CORDECRUZ). Este proceso de fortalecimiento de la infraestructura social y productiva rural en nuestro departamento concluyó al reformarse la estructura del Poder Ejecutivo y desaparecer CORDECRUZ.

## **La distribución de tierra como solución política a las condiciones de extrema pobreza en el altiplano**

Por lo antes señalado, se puede concluir que uno de los principales responsables de los actuales niveles de pobreza y extrema pobreza rural del altiplano boliviano y el consecuente proceso migratorio a otras áreas del país, en búsqueda de mejores condiciones de vida es, justamente el mismo Estado Nacional que no ha tenido la capacidad suficiente para implementar verdaderas políticas de desarrollo económico y social que ayuden a superar las condiciones de vida del campesino del altiplano

Al no haber solucionado los problemas básicos de la población rural del altiplano y ante las presiones de estos por mejores condiciones de vida, los diferentes gobiernos de turno desviaron esta presión hacia el proceso de distribución de tierras en el oriente boliviano.

Esta situación originó una corriente migratoria continua que provocó la ocupación paulatina de las tierras productivas del oriente. En principio, las áreas ocupadas por estas corrientes migratorias fueron tierras despobladas de alta fertilidad en las provincias Ñuflo de Chávez, Ichilo y Sara (zonas de Brecha Carasarabe, San Julián, Yapacaní, Antofagasta y Huaytú). Al ocuparse totalmente estas áreas, el proceso migratorio continuó de manera espontánea, afectando otras áreas fiscales hasta virtualmente llegar a ocupar la casi totalidad de las mejores tierras disponibles en el oriente boliviano.

Si bien el proceso de ocupación de tierras (colonización) fue realizado principalmente a través del Instituto Nacional de Colonización (INC), es importante destacar también la importancia cuantitativa de los “asentamientos espontáneos” producidos en todo el departamento.

## **Inicio de los conflictos en materia agraria: agotamiento de las áreas fiscales disponibles**

Los problemas en materia de tenencia de la tierra comenzaron a notarse con mayor claridad al agotarse las mejores tierras fiscales disponibles. El agotamiento de las tierras fiscales con mayor aptitud agrícola fue el resultado natural de un proceso de ocupación continuo por parte de una corriente migratoria ininterrumpida, sumada a un proceso de consolidación y expansión de una economía comercial, cuyos principios de producción son regidos por una economía de mercado.

## **Inseguridad jurídica: causas y consecuencias**

La promulgación de la Ley 1715 (Ley del Instituto Nacional de Reforma Agraria, conocida como Ley INRA) tuvo como principal propósito regularizar la tenencia de la tierra en todo el territorio nacional, a objeto de otorgar seguridad jurídica a todos los propietarios y poseedores de tierra, indistintamente de que sus predios fuesen pequeños, medianos o grandes, o que sus actividades productivas estén destinadas al autoconsumo, la producción comercial, forestal, de conservación u otras de uso sostenible.

Desafortunadamente para el sector agropecuario, la aplicación de la Ley 1715 y el inicio del proceso de saneamiento derivó más bien en una inesperada y creciente inseguridad jurídica. La inseguridad jurídica del proceso de saneamiento se inició antes del inicio a la aplicación de la Ley 1715, profundizándose aún más en forma posterior, por la distorsión sufrida a causa de la promulgación de los siguientes instrumentos normativos:

- Promulgación de Decretos Supremos Reglamentarios con un alto sesgo en contra de los intereses del sector agropecuario.

- Profundización de estos sesgos y distorsiones a través de la promulgación de Decretos Supremos elaborados al calor de presiones políticas.
- Emisión de Resoluciones Administrativas, guías de aplicación, normas y otras disposiciones legales, con criterios altamente lesivos a las condiciones de producción del sector agropecuario, con el específico propósito de establecer una base legal que, además de permitir, también “legalice” el recorte de las propiedades.

La elaboración de esta telaraña jurídica normativa se constituyó en la principal herramienta utilizada por el Instituto Nacional de Reforma Agraria (INRA) para el inicio de un proceso de saneamiento cuyo objetivo específico parecería más bien ser el recorte de las propiedades agropecuarias, antes que la regularización de los derechos propietarios.

Las principales consecuencias de la aplicación del proceso de saneamiento, con este marco jurídico normativo, han sido entre otras, las siguientes:

- Excesivos e injustificados recortes de propiedades rurales.
- Inseguridad en los derechos de propiedad.
- Pérdida de inversiones productivas en predios que han sido sujetos a procesos de desalojo.
- Imposibilidad de acceder a créditos bancarios con garantías hipotecarias de inmuebles rurales.
- Encarecimiento de los servicios financieros para el productor en las fuentes de crédito a las que éste pueda acceder.
- Depreciación del valor de los predios rurales.
- Reducción de las inversiones.
- Ahuyentamiento de potenciales inversionistas nacionales o extranjeros, que ha implicado a su vez, ahuyentar el ingreso de capitales de producción.
- Paralización de la producción en predios que tienen cuestionado su derecho propietario.

## **Restitución del Estado de derecho e inicio de un proceso de distribución de tierras que solucione la inseguridad jurídica agraria y la pobreza rural**

Con el propósito de comenzar a solucionar los problemas de inseguridad jurídica y aplicar una verdadera política agraria que dé solución real y definitiva a los problemas de pobreza y extrema pobreza del campesino boliviano (del oriente y occidente), es imprescindible que el Gobierno Nacional deje de utilizar políticamente el tema agrario y se preocupe más bien en aplicar políticas responsables, aunque estas no tengan un elevado rédito político. En la región del oriente boliviano, la aplicación de estas políticas deben estar dirigidas de manera principal (y no excluyente), a tres grandes grupos:

- La propiedad agraria comercial, con formas de producción empresarial y extensiva.
- La propiedad agraria recolectora-extractora del norte amazónico boliviano.
- La pequeña propiedad agraria destinada a los cultivos de subsistencia y la generación de excedentes para el mercado.

**La propiedad agraria comercial.** Considerando que los principales problemas de este sector son los de inseguridad jurídica, la política del Gobierno debe estar dirigida a la solución de los problemas de inseguridad, generados por un marco normativo sesgado y altamente lesivo para el sector.

**La propiedad agraria recolectora-extractora.** El caso de este tipo de propiedad es peor que el de la propiedad agraria comercial, por cuanto ésta no tiene siquiera un marco jurídico normativo que tome en cuenta las características propias de la actividad recolectora-extractiva y, menos aún, que considere el proceso histórico de formación este tipo de actividad económica. En consecuencia, es urgente el establecimiento de un marco jurídico normativo que considere estos y otros aspectos propios de las actividades económicas y comerciales específicas del norte amazónico boliviano.

**La pequeña propiedad agraria.** El caso de la pequeña propiedad agraria y del pequeño productor agropecuario es el que ha tenido hasta el presente la peor atención por parte de los gobiernos de turno. Este sector social ha sido atendido únicamente con procesos de distribución de tierras, pero esta distribución no ha estado acompañada de programas de asistencia técnica, crediticia, ni de ningún tipo de infraestructura básica de apoyo, como caminos, agua potable, escuelas, postas sanitarias, etcétera.

En este último caso, consideramos de urgente necesidad que el Gobierno Nacional implemente verdaderas políticas agrarias para este sector, con la ejecución de Programas de Asentamientos Humanos que además de la distribución de tierras fiscales, incluyan infraestructura básica consistente en caminos, escuelas y postas sanitarias mínimamente equipadas.

Desde el punto de vista económico, y con el propósito de asegurar la viabilidad de estos asentamientos, los Programas mencionados deben incluir asistencia técnica, créditos de producción y el acceso a la tecnología de producción que asegure la competitividad económica de los productores y su inserción real en el aparato productivo nacional. De esta manera se logrará incorporarlos efectivamente en la economía de mercado del país.



# 50 años de la Reforma Agraria en el Chaco boliviano

---

*Oscar Bazoberry Chali\**

## Introducción

En el Chaco boliviano se revelan un conjunto de identidades claramente definidas. Entre las principales, se encuentran: como primer grupo, los Guaraní Chiriguano, los Tapiete y los Weenhayek; como segundo grupo, los chaqueños criollos y mestizos.

La región del Chaco de hoy se distribuye en 16 municipios de tres departamentos del país. Siete de esos municipios pertenecen a la subregión que se denomina Llanos del Chaco<sup>1</sup> y nueve a lo que se denomina la subregión Pie de Monte<sup>2</sup>. Esta distribución es importante para situar distintos contextos y formas de desarrollo de las relaciones sociales, heterogeneidad que es necesario considerar en estudios de mayor profundidad. En este documento se harán referencias muy puntuales.

---

\* Director Nacional del Centro de Investigaciones y Promoción del Campesinado, CIPCA, La Paz-Bolivia.

1 Subregión Llanos del Chaco: Municipios Huacaya, Macharetí, Yacuiba, Villa Montes, Charagua, Cabezas y Boyuibe.

2 Subregión Pie de Monte: Municipios Monteagudo, Huacareta, Muyupampa, Caraparí, Entre Ríos, Lagunillas, Cuevo, Gutiérrez y Camiri.

Para hacer un repaso de los múltiples antecedentes históricos, actores e intereses, es imprescindible situarnos en el contexto de la problemática de la propiedad de la tierra en el Chaco boliviano.

El Chaco es uno de los mayores ejemplos, y probablemente el más documentado, sobre la presión por la legitimidad de la propiedad de la tierra. El Chaco boliviano, históricamente territorio de guaraníes, tapietes y weenhayek, ha sido escenario de diversas formas de ocupación de distintos grupos sociales, distintas iniciativas empresariales y estatales.

Desde la llegada de los españoles a esta región se establecieron tensas relaciones con los pueblos que habitaban el Chaco. Hoy mismo, no se puede negar que casi la totalidad de las poblaciones importantes del Chaco han estado originalmente habitadas por grupos étnicos, posiblemente porque las fuentes de agua y la mejor tierra eran escasas. Estas condiciones obligaron, en muchos casos, a la convivencia entre distintos grupos, incluidas las misiones, las estancias, los militares, etcétera.

El estudio de la tierra en el Chaco adquiere especial relevancia porque allí se encuentra el tercer grupo étnico más grande del país, por su resistencia en el período colonial y su rebelión en el primer siglo de la República. Al mismo tiempo, allí se han establecido un conjunto de habitantes con múltiples intereses. Desde la Colonia, la hacienda ganadera ha ido consolidando espacios y construyendo una suerte de paralelo en la historia del Chaco. Por otro lado, tanto los pueblos indígenas como los ganaderos han experimentado una serie de altibajos en la economía de la región. La tenencia de la tierra en el Chaco se relaciona con la historia de la región y la suerte de sus habitantes. En este documento intentaremos reflejar estas ocurrencias, de manera que podamos valorar los procesos de intervención del Estado en la distribución de la tierra y arriesgar algunas conclusiones sobre su devenir.

El enfoque del presente documento se concentra en el estudio de los pueblos indígenas del Chaco en los últimos 50

años, entendiendo que son un grupo social cuya identidad y permanencia en el tiempo permiten conducirnos a través de la historia y el desarrollo de la región. Nuestra hipótesis es que las relaciones interculturales construidas por ellos se elaboran en base a las relaciones de propiedad de la tierra.

## Patrones de ocupación del espacio

Antes de la llegada de los españoles, estas tierras eran ocupadas por varios grupos étnicos, quienes mantenían, unos con otros, relaciones amistosas en unas oportunidades y violentas en otras. Los guaraníes constituían el grupo más fuerte que se alió con algunos grupos y sometió a otros.

En el siglo XVI, cuando llegan los españoles al territorio chaqueño, se originan nuevos y distintos frentes de conflicto y formas de ocupación del territorio. Aunque la Colonia ejerció presión permanente sobre el Chaco, recién con la institución de la República la presencia *karai*<sup>3</sup> se hace constante en el Chaco, en las misiones, las haciendas y los nacientes pueblos. Al mismo tiempo, la presencia esporádica del ejército se va intensificando, al igual que los conflictos. En 1892, la masacre de guaraníes en Kuruyuki y la victoria del ejército, marca la consolidación de las formas de coexistencia ensayadas desde el siglo XIX y que se traducen en la subordinación de la tierra y sus pobladores originarios a las incursiones modernizantes del Estado y sus gobernantes<sup>4</sup>.

Durante los siglos XIX y XX, la estancia ganadera fue la primera empresa en consolidar su presencia en la región. Se han conocido algunos ejemplos de desarrollo intensivo y ex-

---

3 Blanco en Guaraní, refiere a toda persona que no es de su propia cultura, con el tiempo se va haciendo extensivo a quienes no pertenecen a un pueblo indígena y originario.

4 La misma Ley INRA, en vigencia, mantiene el concepto fiscal para referirse a las tierras de las comunidades indígenas.

tensivo como la casa Elsner en la primer mitad del siglo XX y la estancia Itaguazurenda en la segunda mitad. Esta última suministró carne a la minería del occidente durante muchos años. Sin embargo, esta estancia ganadera no llegó a construir un crecimiento estable. En general, los casos conocidos de desarrollo empresarial no han perdurado mucho y solamente resaltan casos concretos, como aquellos mercados seguros relacionados a la Corporación Minera de Bolivia (COMIBOL) y a empresas petroleras. La estancia ganadera como forma de propiedad de la tierra, más que como sistema de explotación del suelo, se consolidó luego de la Reforma Agraria. En la mayoría de los casos, su capacidad de explotación fue desbordada por las dotaciones recibidas del Estado. A pesar del proceso de titulación, continuaron estas incursiones inestables en la actividad ganadera y en la ocupación de las propiedades y el territorio. Posiblemente, las más estables, fueron las cercanas a centros poblados, especialmente comunidades guaraníes, hecho que generó un conflicto permanente, principalmente en las últimas décadas del siglo XX.

El avance de la hacienda ha sido en gran medida facilitado por las inmigraciones laborales de los guaraníes a la Argentina. En las últimas décadas del siglo XIX, los contratistas argentinos incursionaban con bastante éxito para llevar gente a la zafra de caña de azúcar. Este tipo de inmigración luego fue ampliada y masificada, en la segunda mitad del siglo XX, a la zafra en las zonas cañeras de Santa Cruz. Hoy, los traslados laborales temporales continúan con menor intensidad, aunque los guaraníes todavía son requeridos para actividades como el alambrado de estancias y el destronque de terrenos. El mismo asentamiento Menonita en el municipio de Charagua ha contribuido a modificar los patrones inmigratorios de la población guaraní.

Desde principios del siglo XX, el creciente interés en los recursos petroleros de la región originó una serie de acuerdos concertados en secreto que determinaron nuevas presiones sobre la tierra y su gente. Aunque se puede asegurar que las

primeras exploraciones y perforaciones fueron marginales para el conjunto de la población del Chaco, las expectativas nacionales e internacionales fueron de creciente influencia. Se dice que éste es un argumento central para la Guerra del Chaco. A su vez, esto determinó el interés de la Argentina en la construcción del ferrocarril Santa Cruz-Yacuiba, la articulación entre los dos países y, en gran medida, el destino de sus principales centros urbanos<sup>5</sup>.

En general, es muy difícil valorar la influencia de la actividad petrolera en la configuración de la posesión de la tierra, y quizá su producto más visible hayan sido las brechas de exploración y los oleoductos que se han convertido en caminos de penetración y linderos para las estancias ganaderas. Los campamentos y las poblaciones mayores como Camiri, han ido disminuyendo su importancia a medida que la intervención de recursos humanos en la construcción de gasoductos u oleoductos es menor por el mayor uso de tecnología.

La Guerra del Chaco, en cambio, originó un movimiento muy grande de gente, los que se fueron y los que llegaron. Los que decidieron abandonar el Chaco, principalmente comerciantes de los centros poblados como Villa Montes y también estancieros a lo largo y ancho de toda la zona de conflicto, se establecieron en otras poblaciones como Tarija y Santa Cruz. Las personas e instituciones que fueron llegando y decidieron continuar allí reconfiguraron la vida institucional del Chaco, principalmente los militares que establecieron cuarteles, que tienen presencia en todas las poblaciones importantes y que influyeron en las relaciones sociales desde la guerra hasta el día de hoy. Otra consecuencia de esta guerra fue que intensificó el sentimiento de espacio fiscal de la tierra en el Chaco<sup>6</sup>. Los

---

5 Con el renovado interés en el gas del Chaco, desde el año 2000 se han incrementado los vuelos de las líneas aéreas a Yacuiba y se ha renovado el interés en poblaciones como Villa Montes y Entre Ríos.

6 El Chaco paraguayo fue distribuído entre militares, una combinación extraña entre la defensa del territorio y la apropiación privada.

pueblos indígenas del Chaco nuevamente perdieron sus derechos propietarios y a cambio recibieron un cheque para cobrar en 1952: la ciudadanía boliviana.

Entre 1942 y 1963 se construye la vía férrea entre Yacuiba y Santa Cruz. Esta obra generó una fuerte demanda de mano de obra y al menos una generación de trabajadores vincularon su destino a esta empresa. Muchos indígenas trabajaron en su construcción, desvinculándose de sus comunidades de origen. Empero, muchos trabajadores llegaron de otras partes y la gran mayoría se quedaron en la región. Además del efecto en su etapa de construcción, la empresa de ferrocarriles dispuso la instalación de estaciones cada 20 kilómetros. Estas estaciones han dado origen a nuevos asentamientos humanos, al crecimiento de algunos existentes y al deterioro de otros. Las estaciones de ferrocarril fueron centros de comercio y encuentro, paso obligado y en muchos casos indispensable para la sobrevivencia de la población<sup>7</sup>. La mejora de los caminos permitió que mucha gente pudiera sobrellevar el deterioro del servicio ferroviario. Aunque muchas estaciones fueron clausuradas, la población continúa allí y en muchos casos tiene una identidad propia<sup>8</sup>.

La fábrica de aceite de Villa Montes (1974) y posteriormente el proyecto de riego a las márgenes del Pilcomayo (1989-1993) tuvieron un impacto importante en su área de influencia, aunque ninguna de las empresas fue más allá de ideas y recursos invertidos en infraestructura<sup>9</sup>. La promesa de riego y mercado

---

7 Algunos asentamientos disponían como única fuente de alimento las provisiones que la empresa enviaba para sus trabajadores quienes la compartían con los otros pobladores.

8 La estación de Charagua, a 7 km. del pueblo de Charagua, es un ejemplo de una población que va teniendo intereses propios y presiona sobre los recursos naturales, principalmente la tierra.

9 Otros casos interesantes para analizar son: el Proyecto Abapó Isoso, en el que se intentaron asentamientos humanos y fracasó en manos de los militares; y el proyecto de riego Okitas, del cual se dice que tiene muchas posibilidades para regar miles de hectáreas, aunque la mayoría de ellas en manos de una sola familia.

contribuyó a que mucha gente buscara formas de sentar posesión sobre la tierra, ya sea a través de la titulación o el asentamiento de facto.

En cuanto a la población indígena, el pueblo Guaraní vivió en las décadas de los 80 y 90 del siglo pasado un proceso de fortalecimiento sorprendente. Junto a la naciente organización de la Asamblea del Pueblo Guaraní (APG), las campañas de alfabetización y los programas de capacitación de jóvenes, surgieron iniciativas económicas muy diversas, las más osadas incluyeron el alambrado de todo el perímetro de la comunidad y el efecto inmediato fueron nuevos conflictos con ganaderos vecinos, cuyos animales vivían en terrenos comunales bajo el principio de espacio público<sup>10</sup>. En el caso de los guaraníes de Chuquisaca resalta la adquisición de terrenos y el establecimiento de comunidades libres. En estos sectores es un hecho la desvinculación de los peones del sistema hacendal.

Con seguridad, antes de la llegada de la Ley del Instituto de Reforma Agraria (Ley INRA) y de la reactivación del negocio petrolero, en gran parte del Chaco se gestaban, y muchas se resolvieron, fuentes de tensión en relación a la propiedad de la tierra y su efectiva ocupación.

Es importante tener en cuenta que sólo a finales del siglo XX se podría decir que la introducción de tecnología e inversiones hicieron posible que algunos grupos, comunidades y empresas, establezcan asentamientos y ocupen espacios que antes se mantuvieron inhabitados por ausencia de fuentes de recursos e infraestructura, principalmente agua y caminos.

---

10 Cuando la comunidad de Machipo, en el municipio de Charagua, concluyó con el alambrado del perímetro de su comunidad en 1994 fue sorprendente la cantidad de ganado de estancias vecinas que tuvo que ser trasladado a otros lugares. En ese entonces la organización de los ganaderos en Santa Cruz consideró el alambrado de la comunidad como una agresión a sus asociados.

## Estado de la titulación entre 1953 y 1996

En el Chaco boliviano la Reforma Agraria de 1953 no modificó el patrón de ocupación del espacio ni produjo cambios significativos en los sistemas productivos en la región. En cambio, sí consolidó la influencia política como mecanismo de titulación y adquisición de tierras. Muchos dirigentes guaraníes debieron realizar varias excursiones para conseguir la titulación de las tierras comunales, lo que fue aprovechado para establecer vínculos políticos con los partidos de gobierno. A su vez, los ganaderos –si no tenían alguna forma de llegar al gobierno de manera “directa”– tampoco encontraban pronta respuesta.

En cada una de las zonas del Chaco aparecieron personajes relacionados al Instituto Nacional de Reforma Agraria (INRA), principalmente topógrafos, que se encargaban de elaborar las solicitudes y los trámites iniciales. Muchos procesos de titulación dependían del tamaño de la regla del funcionario y de su mapa la ubicación. En todo caso, si suponemos que el resto del trámite era legal y legítimo, existían muy pocas coincidencias entre los papeles y la realidad.

Los datos con los que se cuentan son muy dispersos, aunque todos ellos concuerdan en mostrar que la titulación y distribución de tierras entre 1953 y 1996 ha sido notablemente inequitativa, poco orientada a una política de desarrollo y absolutamente relacionada a los favores políticos<sup>11</sup>.

En la provincia Cordillera de Santa Cruz el 94 por ciento de la superficie, observada en el segundo censo agropecuario (1986), estaba en manos de 296 fincas, mientras que 4.001 propiedades de menos de 500 hectáreas constituían el seis por ciento de la tierra (Bojanic, 1988). Estos datos llaman la atención si tomamos en cuenta que las propiedades inscritas en Derechos Reales que corresponden a la Provincia Cordillera solamente

---

11 Los gobiernos de Banzer y Paz Zamora se destacan en otorgar derechos propietarios sobre la tierra del Chaco.

llegaban en 1990 a 414 y, entre ellas, el rango mayor correspondía a propiedades entre las 501 hectáreas y las 2.500 hectáreas (Córdoba, 1994).

En las provincias O'Connor de Tarija el uno por ciento de las Unidades Agropecuarias disponían del 74 por ciento de la tierra, y en la provincia Gran Chaco del mismo departamento el ocho por ciento de las Unidades Agropecuarias disponían del 92 por ciento de la tierra (Gutiérrez, 1989).

En las provincias Hernando Siles y Luis Calvo, el sector de la llanura chaqueña, el proceso de distribución de tierras fue parecido. Sin embargo, en el sector de pie de monte hubo alguna distribución con la Reforma Agraria, aunque los beneficiarios no fueron los indígenas de la región.

En el Plan de Desarrollo Rural de Cordillera (CORDECRUZ-CIPCA, 1986) se afirma que del total de la provincia Cordillera, sólo un 8,8 por ciento pertenece a las comunidades. El 52 por ciento de las comunidades tienen sus títulos en orden, el 22 por ciento esta en trámite, el 26 por ciento no tienen título o lo han extraviado (Plan de Desarrollo de Cordillera, 1986). La situación de los indígenas en el Chaco tarijeño y chuquisaqueño fue aún más desventajosa.

En cuanto a los pueblos indígenas, el Diagnóstico del Pueblo Guaraní, actualizado en 1999, da razón de 206 comunidades –en ese entonces el 80 por ciento de las existentes– que abarcan los tres departamentos del país. De ellas, el 21% disponía, en ese entonces, de tierra suficiente para su sobrevivencia y desarrollo. Asimismo da cuenta de que el 25 por ciento de las familias no disponen de chaco<sup>12</sup>. Se atribuye esta situación a la inseguridad climática, la inseguridad de los chacos –histórico conflicto con los ganaderos– e incompatibilidad con la migración temporal (coincidencia entre el tiempo que se trabaja el chaco y la demanda de fuerza laboral en el agro cruceño).

---

12 La palabra chaco también se usa en la región para indicar una parcela cultivada.

La hacienda ganadera cercó a las comunidades indígenas. El caso extremo fue el de Chuquisaca donde prácticamente se subsumió a las personas a la hacienda y fueron consideradas como mercancías; en otros casos, como en gran parte de la provincia Cordillera, ocurrió que lograron compensar las actividades dentro de la comunidad con servicios a la hacienda y los centros poblados; en otros casos, como el Isoso y Kaipendi, consiguieron mantener su fortaleza interna combinando la vida comunal con el empleo temporal (varios meses del año) en la zafra de caña y cosecha de algodón principalmente.

Aunque la acción de los Capitanes Guaraníes fue permanente para proteger el espacio que ocupaban y tramitar en distintas instancias el reconocimiento del derecho de propiedad de sus tierras, recién con la organización de la Asamblea del Pueblo Guaraní (APG-1986) los guaraníes disponen de una mirada general del conflicto de la tierra para enfrentarla en conjunto. La influencia de la APG inicialmente alcanzó a la provincia Cordillera de Santa Cruz, luego se extiende al Chaco tarijeño y chuquisaqueño.

En todo este período el conflicto por la propiedad entre propietarios individuales, familias, empresas agropecuarias y, por supuesto, comunidades, ha sido constante. Existen casos muy sonados en que familias ganaderas parientes terminaron siendo rivales por este motivo. Incluso hoy mismo estas disputas pesan.

En cuanto a los conflictos con indígenas, el mapeo de conflictos del pueblo Guaraní, elaborado por Eduardo Mendoza y Franz Michel, relata una amplia variedad de prácticas de apropiación de tierras por parte de ganaderos, autoridades y la conversión de áreas urbanas en el mismo núcleo de las comunidades originarias (IDAC-CIPCA, 1989).

De todas maneras, es muy probable que nunca consigamos tener una clara idea de la participación del Estado y los gobiernos en la distribución de las tierras producto de la Ley de Reforma Agraria de 1953, lo cierto es que el desorden era casi general y el límite entre lo legal e ilegal era casi invisible.

Justamente por eso el consenso fue general cuando se intervino la institución que representaba este desorden.

Hoy, con el proceso de saneamiento vamos disponiendo de mayor y mejor información. En retrospectiva, podremos tener una idea más cabal de lo ocurrido con la Reforma Agraria, solo habrá que esperar que el maquillaje aplicado a ciertas propiedades y propietarios no termine por oscurecer esta parte tan importante de la historia.

Sobre el comportamiento del mercado de tierras antes de la Ley INRA, un documento del CIPCA nos da suficientes pautas (Córdova, 1994). En cuanto a transacciones individuales en la provincia Cordillera desde 1952 a 1992 se registraron 265 compra-ventas públicas registradas, buena parte de ellas se realizaron entre familiares, en algunos casos, para resolver conflictos hereditarios. Aunque también se exponen casos, como el del Municipio de Charagua, en el que el 30 por ciento de las tierras fueron vendidas casi inmediatamente al haberse conseguido la dotación. Otro dato interesante es aquel en el que se expone que el 30 por ciento de las transacciones se realizaron en el gobierno de Banzer, el mismo periodo en el que fue más intensa la dotación de tierras a particulares<sup>13</sup>.

Un caso especial, que se convirtió en el sueño de todo vendedor, fue el asentamiento en tres propiedades de las colonias menonitas en el Municipio de Charagua. La primera propiedad comprada por la colonia Menonita fue de 10.561 hectáreas a Miguel Gutiérrez, a quien le pagaron 20 dólares por hectárea. El precio fue un antecedente para posteriores transacciones que se realizaron en la provincia Cordillera, aunque al mismo vendedor, cuando le compraron las siguientes cuatro mil hectáreas, cobró 30 dólares por hectárea (1994). Se podría asegurar que no primaron criterios como la calidad de suelo o los rendimientos esperados de los cultivos, simplemente el vendedor intentó sacar el mayor provecho posible y el comprador no tenía mayor

---

13 El estudio se basó en los archivos de Derechos Reales, documentos y transacciones realizadas hasta 1990.

antecedente que otras compras realizadas anteriormente en otras zonas de Santa Cruz, todas ellas con mejores condiciones para las actividades agropecuarias que se practicaban. Al menos así lo establece el Plan de Uso de Suelos de Santa Cruz.

Hoy, las colonias menonitas asentadas en el municipio de Charagua serían tres: Casa Grande con 5.570 hectáreas (comprada en 1997); Durango con 10.793 hectáreas (comprada en 1995); y Pinondi con 15.595 hectáreas (compradas en 1994). Del total de 31.958 hectáreas se habrían desmontado y cultivado 12.540 (Municipio de Charagua, 2003).

Sobre las transacciones en las que participaron las comunidades se conocen tres casos de venta de tierras comunales. La más pintoresca y más grande (145 hectáreas) es la de la comunidad de Akae en el municipio de Charagua. Resulta que por un conflicto de 300 hectáreas con un vecino, intervino un juez agrario quien falló a favor de la comunidad. Sin embargo, la comunidad, al momento de pagar sus servicios y otros gastos del proceso, tuvo que vender una parte al mismo vecino para salir de su deuda.

Pero los casos de compra son aún más sorprendentes, vistos desde el actual contexto, pues todos han dado lugar a nuevos asentamientos o ampliación de actividades productivas.

CIPCA-Cordillera tiene inventariadas compras desde 1970 hasta 1999. De un total 27 compras –tanto para asentamientos como para ampliación de comunidades–, y que suman un total de 29.999 hectáreas, se pudo registrar que el precio de la transacción arroja un promedio por hectárea de 24 dólares. Todas ellas en los departamentos de Santa Cruz y Chuquisaca.

Sin duda, la solución no es que las comunidades compren las tierras que el Estado entregó como dotación gratuita a otros y que muchas veces despojaron a la comunidad. Pero estar consciente de estos datos aporta una perspectiva interesante, cuando se trata de construir políticas de distribución y redistribución de tierras, al menos aquí encontramos un sector que claramente ha optado por el desarrollo rural y que, por tanto, justifica su demanda de acceso a nuevas tierras.

## El contexto de la Reforma Agraria y de la Ley INRA

El diagnóstico de Cordillera (Cordecruz-CIPCA, 1986) enumera los factores que explican el proceso de crecimiento de la hacienda y la reducción de las comunidades. A esto agregamos otros que, en retrospectiva, nos permiten mirar el contexto en el que se desarrolló la Reforma Agraria de 1953 y los procesos vividos hasta 1996:

- Marginación de los guaraní chiriguanos.
- Comunidades en proceso de desestructuración.
- Ausencia de organización intercomunal guaraní chiriguana.
- Aislamiento de los guaraní chiriguanos respecto al movimiento campesino nacional.
- Al menos hasta finales de la década de los años 70, y en muchos casos hasta finales de los 80, una buena parte del pueblo Guaraní se encuentra sujeto como mano de obra a la empresa cruceña, primero vinculado al auge de la caña y luego al algodón. En alguna medida, también los guaraní fueron demandados en los años 80 y 90 para las labores finales de desmonte y el alambrado de tierras. El enganche<sup>14</sup>, muchas veces colectivo, fue disminuyendo a medida que se rompieron las relaciones de endeudamiento, algunas veces, más que por la voluntad del peón, por la quiebra de la actividad del patrón.
- En el Chaco chuquisaqueño y tarijeño, después de los procesos migratorios a la Argentina, gran parte de las familias fueron aisladas en un régimen feudal dentro de las haciendas. En muchos casos, los peones –familias enteras– no conocían ningún otro régimen laboral u otra forma de vida.
- Vinculación de ganaderos y latifundistas con partidos políticos y militares.

---

14 Manera en que se conoce una forma de reclutar mano de obra proveyendo anticipos, sistema de endeudamiento que garantiza la sujeción de una persona a un compromiso laboral.

- En algunas estancias la actividad ganadera se desarrolla de manera espectacular, sobre todo en los casos en que encuentran un mercado en las empresas estatales.
- Todavía existía suficiente madera dura que permite la instalación de aserraderos en todo el Chaco.

En cambio la Ley INRA, 1996, se establece en un contexto distinto:

- La Asamblea del Pueblo Guaraní (APG), organización guaraní extensa y bien organizada, incluye tres departamentos de Bolivia –Santa Cruz, Tarija y Chuquisaca–, juntamente con la organización weenhayek, articulada a movimientos nacionales como el CIDOB.
- Desde los años 80, los guaraní inician una serie de iniciativas productivas, individuales y colectivas que motivan el establecimiento de nuevas formas de defensa y presión sobre el recurso tierra.
- Los reasentamientos de comunidades guaraníes, por medio de la compra de tierras, generan esperanza en grupos empatronados y mayor presión sobre el recurso.
- Los tradicionales sistemas de migración laboral temporal disminuyen, al mismo tiempo que mejoran los servicios de salud y educación en sus lugares de origen. Esto coincide, de alguna manera, con los períodos en que disminuye el auge de la caña y el algodón.
- Los regímenes de empadronamiento feudal en Chuquisaca y Tarija son puestos en debate por la sociedad y asumidos en la lucha política de la naciente APG. Esto coincide, en muchos casos, con el franco deterioro al que ingresan las tierras. Algunos patrones intentan deshacerse de los peones.
- La Participación Popular genera un debate local en el cual los actores de cada municipio van ganando protagonismo.
- La migración, principalmente de comerciantes y transportistas a centros intermedios como Charagua, Villa Montes y Yacuiba, genera demanda sobre tierras cercanas a los pueblos.

- La migración menonita y su participación en el mercado de tierras muestra la debilidad del Estado para hacer cumplir sus propias normas.
- Los sectores ganaderos, aunque más organizados, se encuentran en la disyuntiva de defender al conjunto de propietarios de tierra o defender, solamente, aquellos que desarrollan una actividad productiva.
- El desarrollo de la actividad gasífera alerta sobre la importancia de la posesión del derecho propietario y genera nuevas presiones sobre la propiedad de la tierra.
- Los recursos esperados por regalías y las oportunidades de inversión en caminos e infraestructura incrementan la presión sobre los recursos y la propiedad de la tierra.

## **Resultados a siete años de vigencia de la Ley INRA**

En los siete años de vigencia de la Ley INRA se produjo una tremenda movilización en el Chaco. La población en general, propietarios y no propietarios, han debatido y tomado posición respecto a los procedimientos y probables resultados de la aplicación de la nueva ley.

Inmediatamente promulgada la ley, el pueblo Guaraní, Tapiete y Weenhayek<sup>15</sup> presentan sus demandas de Tierras Comunitarias de Origen (TCO). Hoy, el área que se demanda sanear se acerca al 40 por ciento de superficie del Chaco.

Gran parte de la dinámica de la aplicación de la Ley INRA en el Chaco boliviano ha estado y está marcada por las demandas indígenas y, por supuesto, por la reacción hacia ellas. Después de siete años de manifestadas las demandas indígenas del Chaco no se satisfizo ninguna plenamente. En la mayoría de los casos se ha titulado gran parte de lo que las comunida-

---

15 El territorio Weenhayek fue titulado por decreto, lo que a nuestro entender no significa ninguna ventaja, pues hay que realizar el saneamiento y se tienen las mismas dificultades.

des ya tenían titulado con anterioridad a esta norma y se ha vuelto una constante, en la institución encargada del saneamiento, el hecho de postergar los procesos y evitar dictar resoluciones definitivas en los casos que se afecta a propietarios que no cumplen la función económica prevista en la Ley. En esta situación se encuentra la mayoría de las propiedades ganaderas de la región.

En cuanto a las TCO y la información que de allí se deriva se dispone de la siguiente información actualizada (al 3 de julio del 2003):

La primera constatación es que en las áreas demandadas como TCO las pericias de campo prácticamente estarían concluidas, lo que nos permite disponer de un conjunto importante de información a partir de las fichas recogidas en campo. Así por ejemplo, podemos disponer de un cuadro general de las propiedades, sus colindancias, su ocupación actual y el área agrícola y pecuaria utilizada. Esta información es valiosa porque se trata de un censo completo que ayuda a determinar el derecho propietario y tener un panorama de aspectos relacionados a la economía de cada una de las propiedades.

A partir de esta información podemos afirmar que en el área de influencia de la demandas, es decir en Charagua Norte, Parapitiguasu y Kaaguasu, el siete por ciento de los propietarios pretenden consolidar el 47 por ciento de la tierra en posesiones de más de 5.000 hectáreas y que esas propiedades solamente albergan al 16 por ciento del ganado mayor. De igual manera, se puede insistir en que a mayor tamaño de la propiedad es menor la capacidad de manejo, con las limitaciones que puede tener esta afirmación en otras situaciones. Igualmente, se puede afirmar que las propiedades de hasta 80 hectáreas han demostrado una eficiencia de tres hectáreas por bovino, en cambio, las mayores a 10.000 hectáreas actualmente ocupan 59 hectáreas por cada bovino, con el agravante de que las propiedades menos eficientes establecen como actividad principal la ganadería (datos preliminares elaborados por CIPCA-Cordillera).

## REGIONAL APG

Cod.	Nombre de la TCO	Superficies en Etapa de Pericias de Campo					Superficie titulada hasta el 3/07/03		
		Superficie de la demanda original	Superficie a sanear	Total mensurado	Sin Terceros	Con Terceros		Superficie recomendada por los EINE	
1	Iupaguasu	161,979	54,388	56,186	28,703	27,483	66,177	28,076	
2	Takovo Mora	518,245	272,451				151,152	0	
3	Kaaguasu	161,810	133,075	133,075	76,858	56,216	232,852	68,964	
4	Kaami	151,743	95,947	148,228	46,445	101,773	306,000	30,657	
5	Charagua Norte	367,700	227,477	228,273	48,858	179,435	414,328	70,456	
6	Charagua Sur	199,911	109,590	129,156	87,671	41,485	249,000	62,671	
7	Iti Karaparitrenda	174,608	11,679	13,820	7,116	6,703	106,970	7,116	
8	Machareti Nancaroiiza	244,249	142,450	218,636	26,352	189,017	232,798	26,253	
9	Avatiri Ingre	389,595	17,698	35,323	21	33,491	84,808	0	
10	Avatiri Huacareta		9,162	30,636	3,317	26,282	77,176	3,317	
11	Itikaguasu	530,900	216,003	239,918	99,508	142,037	293,584	0	
12	Isoso	3,711,647					979,223		
	Isoso Pol 1		605,077	654,312	31,559	622,753		31,559	
	Isoso Pol 2		55,285	82,875	14,312	68,563		63,098	
	Isoso Pol 3		396,231	354,724	88,345	266,379		134,149	
	Isoso Pol 4		469,273	584,641	68,802	479,839		68,802	
	Isoso Pol 5		431,916					0	
13	Tapiete	160,605	51,366	65,132	32,578	32,554	24,840	24,840	
14	Guaramí Yacuiha	354,109	0						
15	Yembiguasu	3,093,460	0						
	<b>Totales</b>	<b>10,220,561</b>	<b>3,297,210</b>	<b>2,974,934</b>	<b>660,446</b>	<b>2,273,011</b>	<b>3,218,908</b>	<b>619,957</b>	
<b>REGIONAL ORCAWETA</b>									
16	Weenhayek	195,639	195,639	209,316	22,268	187,048	300,169	0	
	<b>Totales</b>	<b>195,639</b>	<b>195,639</b>	<b>209,316</b>	<b>22,268</b>	<b>187,048</b>	<b>300,169</b>	<b>0</b>	

Actualizado hasta el 3 de Julio del 2003, según información proporcionada por el INRA

Las superficies en algunas TCO se han modificado debido a nuevos cálculos de superficie efectuados por el INRA en base a ajustes en cuanto a la digitalización cartográfica.

Fuente: CPTI

Estos datos originales de las pericias de campo nos servirán en el futuro para valorar el resultado final del saneamiento y la titulación, una titulación, además, que se ha ido produciendo de manera incompleta y sobre áreas de bajo conflicto.

En cuanto a los denominados terceros, hasta donde hemos podido conocer solamente en el área de la TCO Tapiete ya han sido tituladas algunas propiedades. En la mayoría de los casos se ha postergado la definición del derecho propietario de terceros por que sus gremios, el Estado y el gobierno, consideran que el grado de afectación a las propiedades de “productores y empresarios” es inaceptable.

El siguiente mapa muestra el estado de situación del saneamiento de la TCO del Chaco y en mayor detalle la TCO Charagua Norte. Este ejemplo muestra en gran medida el estado del proceso en las tierras bajas de Bolivia:

En base a este ejemplo podemos afirmar que la lentitud del proceso de saneamiento no se origina en vacíos legales ni en problemas técnicos y menos en problemas económicos. Desde nuestra perspectiva, pensamos simplemente que no existe la suficiente voluntad por apresurar estos procesos, ya que el sector ganadero no está conforme con los resultados previstos. En atención a esto, existe la promesa de algunos funcionarios del Estado de revertir esta situación, lo que ocurriría solamente con alguna flexibilización de las normas para la comprobación de la Función Económico Social (FES)<sup>16</sup>. Lo cual es improbable que sea aceptado por los pueblos indígenas.

La indefinición de los derechos propietarios se debe principalmente a los siguientes aspectos:

- Lentitud en el saneamiento (carrera desenfrenada de los propietarios para mostrar la FES y forzar conciliaciones entre privados).

---

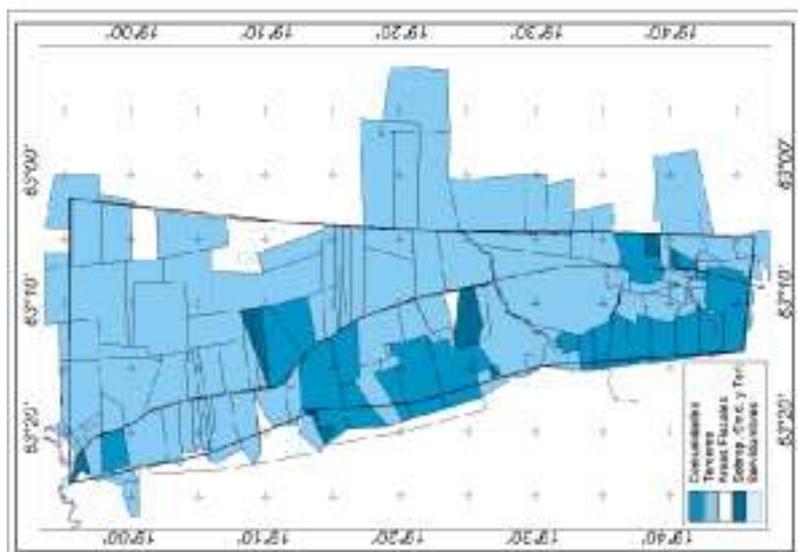
16 Función Económica y Social, desde la Ley INRA base de la legitimidad de la posesión de la tierra.

## TCO CHARAGUA NORTE

### Estado de la situación del saneamiento

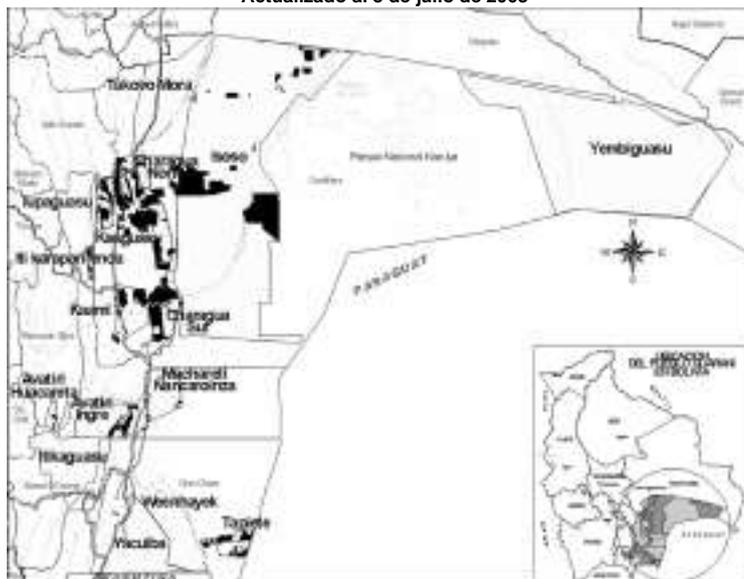
Descripción	Hectáreas
Áreas fiscales identificadas	19.023,85
Comunidades indígenas (comunales y TCO) entre 1990 a 1995 (MRA)	51.023,85
Terceros (propiedades particulares)	220.000,23
Sobrepasación entre Ciudad y Ter	3.600,34
Sin datos	1.076,13
<b>Total</b>	<b>300.724,40</b>

Descripción	Hectáreas
Título a zonas TCO actualizado al 1 de julio del 2005 (no da los comunales del TCO)	(70.481,76)

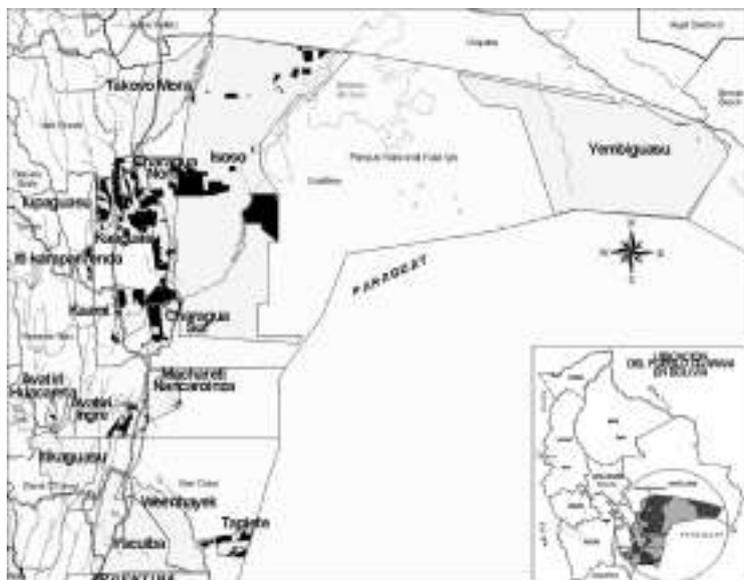


### Tierras Tituladas de las TCO'S del Chaco

Actualizado al 3 de julio de 2003



### Localización de las tierras tituladas



- Retardación de procesos (esperanza de modificar normas, como se hizo en varias oportunidades)<sup>17</sup>.
- En general, escasa transparencia en el manejo de la información.
- La ausencia de la legitimidad de personas del Estado entorpece la relación de confianza entre privados.
- Cooptación, por grupos corporativos, de puestos clave en las estructuras gubernamentales y sistemas de asesoría y representación.

Cabe mencionar que la actuación del INRA no ha sido de la más fiable, existen casos en que se ha demostrado una actuación discrecional para favorecer intereses particulares<sup>18</sup>. Dichos intereses están actualmente en debate y, según los personeros de gobierno, no hay por qué preocuparse por estos casos, ya que los mismos no serán validados en las etapas finales del saneamiento.

Ante el panorama de incertidumbre sobre los procesos de saneamiento, está claro que los actores afectados han encontrado en las movilizaciones sociales y otras formas de presión el único camino para acelerar los mismos, camino complejo y peligroso porque los compromisos son cada vez menos creíbles y los plazos son más cortos. La política de la retardación tiene límites, sobre todo cuando no existe ninguna garantía sobre la continuidad de los procesos en base a las normas con las que se han iniciado.

---

17 Por ejemplo, el un intento de modificar la carga animal prevista en la normativa agraria y luego introducir el certificado de vacunas como prueba de FES.

18 Meses después de concluidas las pericias de campo en la TCO Charagua Norte, personeros del INRA modifican la carpeta N° 91 abriendo la posibilidad para que PLUSPETROL adquiera derecho propietario sobre tierras en las cuales se encuentra un pozo petrolero de la compañía.

## Tendencias actuales en la ocupación del espacio

A siete años de la aplicación de la Ley INRA, todavía no es posible saber si el resultado del proceso de saneamiento en el Chaco será consecuencia de un patrón de ocupación del espacio o más bien la causa y el origen de una nueva forma de ocupación. Dejamos establecido, sin embargo, que en el origen de la ocupación del espacio ocurren relaciones sociales que al mismo tiempo que consolidan y reproducen estructuras de poder, generan las condiciones para su modificación.

En principio, la región del Chaco seguirá siendo mayoritariamente rural (ver Cuadro 2): en el conjunto de los municipios del Chaco, excluyendo el de Yacuiba por ser atípico, el 70 por ciento de la población vive en áreas rurales. Aunque las tasas de crecimiento son bastante bajas, la tasa negativa se debe al área urbana de Camiri, dato que ya nos puede dar una idea de lo difícil que es reorientar la economía de una región –del petróleo a la agricultura, por ejemplo–. En el caso de Yacuiba, que tiene la mayor tasa de crecimiento intercensal, se puede decir que existe una estrategia combinada en la cual un aspecto seguramente es la agropecuaria, como el comercio, entre otras. En todo el Chaco los orígenes de los migrantes de las últimas décadas son de Chuquisaca, Potosí, La Paz y Cochabamba, en ese orden.

Un dato que no deja de sorprender y hay que tomarlo en cuenta es el caso de Cordillera, en el que un poco más del cinco por ciento de sus habitantes ha nacido en el extranjero. Esto da una idea de la influencia que se podría esperar de las colonias menonitas principalmente.

Bajo la hipótesis de que los centros urbanos del Chaco no proyectan grandes cambios en cuanto a la oferta de fuentes de trabajo y otras alternativas para la población, y tomando en cuenta que la explotación petrolera es circunstancial –aunque reporte recursos para la región su capacidad de generación de trabajo estable no es muy esperanzadora–, es posible afirmar que, en la mayoría de los casos, la población urbana no sufrirá grandes cambios, aunque es posible que las estrategias económicas incrementen su articulación a las actividades agropecuarias.

**Cuadro 2**  
**Provincias y municipios del Chaco boliviano.**  
**Información demográfica**

	<b>Población Total</b>	<b>Urbano</b>	<b>Rural</b>	<b>% nacidos en otro lugar</b>	<b>Tasa anual de crecimiento 1992-2001 (%)</b>
<b>Provincia Hernado Siles</b>	36.511	7.285	29.226	5,7	
Monteagudo		7.285	19.219		0,53
Huacareta			10.007		-0,01
<b>Provincia Luis Calvo</b>	20.479	2.327	18.152	16,0	
Muyupampa		2.327	8.421		1,21
Huacaya			2.345		1,80
Machareti			7.386		2,89
<b>Provincia Gran Chaco</b>	116.318	80.724	35.594	35,5	
Yacuiba		64.611	18.907		6,16
Caraparí			9.035		1,57
Villamontes		16.113	7.652		2,10
<b>Provincia O'Connor</b>	19.339	2.418	16.921	10,8	
Entre Ríos		2.418	16.921		0,92
<b>Provincia Cordillera</b>	101.733	34.367	67.366	14,8	
Lagunillas			5.283		2,35
Charagua		2.737	21.690		2,85
Cabezas		2.218	20.078		3,05
Cuevo			3.406		0,90
Gutiérrez			11.393		1,59
Camiri		26.505	4.392		-0,41
Boyube		2.907	1.124		0,81

Elaborado en base a datos del INE. Censo 2001.

Sin lugar a dudas, la migración laboral de los guaraníes, ya sea en estancias vecinas o en otros departamentos del país, continuará. Sin embargo, es posible que gracias al debate sobre la tierra y territorio y las oportunidades que pueda abrir la titulación de TCO se den algunos casos en los que el lugar de origen vuelva a motivar expectativas de vida y que se expresen en diversas formas y condiciones. Un ejemplo de lo que podría ocurrir a futuro es la opción que están tomando 43 familias izoceñas que viven en Santa Cruz de volver a su territorio (Izozo) y formar una nueva comunidad (Ros-Combes, 2003). En el caso de los guaraníes existen diversas posibilidades y amenazas, habrá que ver cuáles se consolidan finalmente.

En cuanto a los pueblos indígenas con menos población, como los tapietes que con una población de 132 personas cuentan con una TCO titulada de 24.840 hectáreas, este hecho se constituye en una de las mejores noticias del saneamiento. Sin entrar en detalles de calidad de suelos, este puede ser un buen precedente y dar un respiro a este grupo que no la tuvo fácil en el pasado (Arce, 2003). En cuanto a los weenhayek habrá que esperar el resultado final del saneamiento, aunque es deseable que se encuentren suficientes tierras como para consolidar un territorio con posibilidades de proyectar condiciones económicas positivas para sus habitantes.

Para los pueblos indígenas del Chaco, y principalmente para los guaraníes, es cada vez más patente que la gestión territorial, esperada por los pueblos indígenas, supondrá el manejo y administración de distintos espacios comunales e intercomunales, continuos unas veces y discontinuos en otras. En el acceso y uso de los territorios titulados es indudable que el pueblo Guaraní y sus diversas capitánías deberán desarrollar capacidades para establecer y controlar la aplicación de normas. Sin embargo, considerando que el territorio es un espacio de reproducción social en el que los límites de la propiedad muchas veces son intrascendentes, se requerirá un liderazgo indígena en la gestión de áreas mayores que puedan poseer formalmente áreas en las que coexisten otras formas de propiedad, conflictos ambientales, uso de recursos naturales, formas de ocupación y toda otra iniciativa ajena que pueda afectar su propia vida, aunque sea indirectamente. Es de esperar que las instancias estatales asuman esta identidad territorial y su promoción como elemento articulador de las relaciones sociales, la ocupación espacial y la explotación de sus recursos.

Por otra parte, el proceso de fortalecimiento y construcción de una identidad chaqueña, diferenciada de la cruceña y la chapaca<sup>19</sup>, ha ido ganando espacio en las áreas urbanas de la

---

19 A momentos ocurre un fenómeno similar a lo expresado por la nación cambia. El intento de una síntesis contemporánea de la identidad, en una suma de matices y la expresión de todos ellos.

región y se podría afirmar que se va convirtiendo en la identidad de referencia de los migrantes de otras culturas que llegan al Chaco<sup>20</sup>. Los elementos de la ruralidad de la cultura chaqueña guardan en sí una serie de elementos relacionados a una estructura de propiedad de la tierra y un sistema de crianza de ganado bovino.

Aunque normalmente la convivencia de la identidad guaraní y la identidad chaqueña es constante y entrelazada, al momento de sobreponer intereses ganaderos e indígenas, o regionales y sectoriales, se podrían producir conflictos a este nivel. Estos principios identitarios suelen argumentar la legitimidad de la posesión de la tierra, de los recursos que dejan las petroleras, y sobre todo la opción política en las campañas electorales.

Claro que todo esto tendrá sentido si es que se pueden desarrollar actividades económicas que sean competitivas en igualdad de oportunidades de cada uno de los sujetos y sus grupos. El resultado del proceso de saneamiento no hará que llueva más ni que la tierra sea más fértil. A pesar de las bondades existentes en el Chaco, se requieren importantes inversiones principalmente en la etapa inicial de cualquier actividad.

No deja de llamar la atención que en los años iniciales del proceso de saneamiento, muchos propietarios se hayan lanzado a una carrera desenfrenada de invertir en alambradas con el afán de justificar la función económica de sus propiedades, luego de abandonarlas durante más de 20 años. Cuando legalmente es inminente su pérdida, recién se dan la tarea de invertir en ellas e intentar sostener una actividad. En la mayoría de los casos está claro que más que una actividad económica “los terceros” están defendiendo la propiedad de la tierra quizá con esperanza de venderla, hipotecarla, alquilarla o dejarla como herencia. Sin embargo, en las condiciones actuales eso resulta muy difícil. Posteriormente, es probable que pase por allí una

---

20 También se conocen casos de grupos no guaraníes que se han afiliado a comunidades y capitanías y van adoptando la cultura de su entorno.

carretera nueva, se ejecute algún proyecto de riego, se asiente o al menos transite alguna actividad petrolera repartiendo sus coyunturales ventajas.

Por otro lado, hay que reconocer que existen muchas familias e incluso comunidades que han apostado por la ganadería, incluso han invertido una vida entera en ello. Estas familias tropiezan con dificultades que se inician en la propia finca (el sistema de marcas y la distribución del ganado entre herederos) y que se expresan también en la heterogeneidad del producto que llega al mercado y en factores externos tales como la tendencia a la disminución del precio del Kilogramo Gancho de la Carne Bovina (CAO, 2003).

En cuanto a las actividad agrícola-familiar –el chaco de autoconsumo y su desarrollo en mayor escala–, también presenta dificultades. Un ejemplo de ello fue lo ocurrido con el cultivo del algodón en buena parte de los años 90. Luego de un éxito inicial en la región de Charagua, menonitas, indígenas, ganaderos y migrantes se dedicaron a este cultivo. En poco tiempo, sin embargo, faltó mano de obra para la cosecha, se multiplicaron las enfermedades y todo se vino abajo.

Aunque la especialización en ganadería no dejará de ser una alternativa, en el corto y mediano plazo, las unidades que mayor diversificación económica logren podrían ser las más exitosas. Aquí nuevamente surge el debate sobre la propiedad de la tierra, su dimensión y su función económica.

Al margen de los grupos que intentan proteger, ampliar o recuperar la propiedad sobre ciertos espacios, es cada vez más evidente que hay personas y grupos, de distinto origen étnico, que reivindican el mayor acceso a la tierra como una forma de garantizar su sustento y diversificar su economía. Ya se hizo mención a los guaraníes que no disponen de tierra suficiente como para su sostenimiento básico, reiterando que hay que considerarlos como el grupo que mayor énfasis pone a esta demanda.

Por otro lado, respecto al Movimiento Sin Tierra (MST), aunque por el momento está focalizado entre Yacuibá y Villa Montes, nos llama la atención sobre un problema mayor que

se comienza a manifestar sin mostrar su verdadera dimensión. El proceso, las razones y posibles consecuencias del surgimiento del Movimiento sin Tierra en el Chaco ha sido ampliamente descrito y analizado en el libro "La lucha por la tierra en el Gran Chaco tarijeño". De lo dicho allí, debemos resaltar dos afirmaciones para entender este movimiento y su posible proyección. Primero, que lo más común es que las tomas de tierra, hasta este momento, son parte de estrategias de sobrevivencia de familias que no tienen otras opciones económicas. Segundo, la certeza de que de otro modo no accederían a tierra (Mendoza, 2003).

Con todo ello, en el Chaco se ha abierto un debate intenso sobre el acceso a la tierra por parte de diversos sectores, pero especialmente entre los más importantes: ganaderos, indígenas y el Movimiento sin Tierra. Sin embargo, esto no impide que otros sectores que se mantuvieron al margen, se involucren en el tema. Hoy no es extraño encontrar profesores, técnicos y profesionales que se preguntan que tan difícil puede ser para ellos acceder a este recurso. Este grupo puede aumentar su intervención, empujado por dos razones: la inestabilidad de las fuentes laborales en las áreas urbanas y el alcance del debate surgido en torno a la propiedad de la tierra y su función económica y social.

Sin duda, estamos ante el surgimiento de nuevos sentimientos colectivos y nuevas formas de interpretar el ejercicio de la calidad de posesión que tarde o temprano originan nuevas demandas y presiones sobre el derecho propietario.

De no plantearse una salida para estos sectores, incluido el mercado de tierras, de no establecerse nuevas iniciativas para facilitar el acceso a la tierra, estamos ante la evidencia, aun pequeña, de la génesis de un nuevo frente de conflicto con el Estado y entre las diversas formas de propiedad.

A pesar que la titulación de particulares podría imprimir una nueva dinámica al mercado de tierras y viabilizar por este medio nuevas demandas de acceso, nos apoyamos en la tesis de Jorge Muñoz (1995) que señala que la legislación del merca-

do de tierras debería adecuarse a la complejidad de la realidad agraria del país, es decir, adecuarse a las distintas formas de existencia de derechos propietarios. Queda claro que las comunidades deberán regirse por sus propias normas, sin embargo, en cuanto a los propietarios individuales y asociados bajo otro régimen, se requerirá un papel más activo del Estado.

En cuanto al precio que se podría obtener de la venta de la tierra, se especulan dos posibilidades: la primera, que establece que una vez garantizada la seguridad jurídica el precio de la tierra subirá y el mercado será más dinámico; la segunda, en la que no existen razones suficientes para suponer que el mercado haya estado contraído por ausencia de seguridad jurídica y por tanto o mantendrá su precio o tenderá a bajar.

Con respecto a la primera hipótesis se podrían presentar dos argumentos. Por un lado, una inversión tradicional intenta proteger su capital, por tanto no adquirirá un bien que le supone riesgo al no tener protección del Estado. Por otro lado, esta misma inseguridad haría de la tierra un bien muerto al no poder disponer de ella para acceder a oportunidades financieras. Esta hipótesis encuentra su limitación en el hecho que hasta el momento no ha sido necesaria la seguridad jurídica para llevar a cabo grandes transacciones de tierra en el Chaco boliviano y no se conoce el caso de un emprendimiento empresarial que no goce de protección de facto del Estado. Adicionalmente, el sistema financiero ha argumentado que la inestabilidad de los sistemas productivos, además de la situación legal de la propiedad, son el mayor limitante del sector rural para acceder a oportunidades crediticias.

La segunda hipótesis se sustenta en que el mercado de tierras se desarrolló a pesar del tema jurídico y que la tierra no adquirirá mayor precio porque no mejorarán las condiciones climáticas y la infraestructura productiva. Este último aspecto, por una razón meramente jurídica. Además de ello, muchas de las propiedades sostenidas para fines especulativos que se legitimarán en el proceso de saneamiento se pondrán a

la venta inmediatamente, por lo que es posible suponer que la sobreoferta de tierras hará bajar los precios.

Ambos extremos podrían traer consecuencias para el conjunto del problema de la tierra y su acceso equitativo a un mayor número de personas. En el primer caso, es posible que los sectores marginales de mayor demanda no puedan acceder a los precios establecidos por los propietarios; en el segundo en cambio, es más que probable que asistamos nuevamente a un fenómeno de mayor concentración de tierras.

Es posible, sin embargo, que vivamos los dos fenómenos al mismo tiempo: un incremento de precios y subdivisiones en las zonas más accesibles y cercanas a centros poblados, y una disminución de precios y mayor concentración en las zonas inaccesibles y más lejanas de los centros poblados.

Sobre el alquiler de tierras, ya hay indicios suficientes de la existencia de esta modalidad. Un ejemplo visible es el caso de Yacuiba, en el que algunas familias sin tierra han considerado la opción de comprar tierras. Al no disponer de recursos suficientes muchos han optado por alquilar la tierra a 40 dólares la hectárea (Mendoza, 2003). Es difícil suponer que esta alternativa pueda sustituir a la demanda de tierra propia, aunque gran parte de los migrantes bolivianos a la Argentina han alquilado tierras y se mueven dentro de este sistema. No es previsible que renuncien a tenerla en propiedad en su propia patria.

Fenómenos como la compra de tierras para fines de conservación, protección de la biodiversidad, investigación y ecoturismo sin participación de los vivientes del lugar, distorsionarían el mercado, más aún si al mismo tiempo consiguen una legislación ventajosa como la exención de impuestos y la inversión de recursos externos. En estos casos asistiremos a la concentración de tierras bajo un fenómeno distinto.

## **Conclusiones**

Después de la Guerra del Chaco, se concluye la paulatina apropiación estatal y distribución de las tierras de los pueblos

indígenas del Chaco. Con la Reforma Agraria de 1953 se consolidó un sistema de distribución de tierras más relacionado a la influencia política que a consideraciones sobre el desarrollo de las regiones y las personas que viven en ellas.

Con el saneamiento de tierras iniciado por la Ley INRA en 1996, se tiene la oportunidad y las herramientas necesarias para intervenir en la tenencia de la tierra y modificar el derecho propietario y el sentido de uso y aprovechamiento practicado en los últimos cien años. Sin embargo, el proceso de saneamiento no termina de mostrar los resultados esperados y previstos por la ley. Las influencias a las que está expuesto el proceso y las instituciones encargadas por ley requieren de una intervención del Estado más clara y concreta.

Por otro lado, los movimientos sociales son cada vez más intensos. Se han fortalecido las organizaciones indígenas, las organizaciones gremiales y surgen fugaces las organizaciones cívicas, todas ellas con una mezcla de identidad y regionalismo. Hay que considerar que en la medida que se disponga de la información obtenida por el INRA, el debate y las movilizaciones podrían ser mucho más ricas y mejor orientadas.

Los actuales conflictos y su forma de resolverse darán lugar a una nueva estratificación de grupos relacionados a la propiedad y explotación de la tierra y asistiremos a la generación de nuevos conflictos y nuevas alianzas.

El debate sobre la propiedad y aprovechamiento de los recursos naturales será cada vez más intenso, así como sus diversas formas de propiedad y sus diversas formas de cumplir con la función económica y social.

Dependiendo de los resultados del saneamiento asistiremos al surgimiento de diversas nuevas formas de administración y gestión territorial, de nuevas y renovadas estructuras supracomunales de administración espacial, y la revalorización de las estructuras comunales y familiares. Al mismo tiempo, surgirán superestructuras de servicio a la gestión territorial, planificación, asistencia técnica y comercialización.

También asistiremos a nuevos conflictos de intereses entre los niveles familiares, comunales y supracomunales. Al mismo tiempo que se mantendrán los conflictos con otras formas de propiedad y aprovechamiento de los recursos.

La interrogante es: en qué medida el proceso de saneamiento puede dar pasos en dirección de lo que la Reforma Agraria boliviana dejó de hacer en el Chaco. En este sentido, es necesario mirar el derecho propietario de la tierra con una visión de futuro, facilitar el desarrollo de los pueblos indígenas y la población local, en base a sus propias aspiraciones y capacidades.

La Reforma Agraria en el Chaco nuevamente vive un momento de inflexión, hay que esperar los resultados y por supuesto participar en el debate.

## Bibliografía

ARCE, Eddy

2003 *Estrategias de sobrevivencia, entre los tapietes del Gran Chaco.*  
La Paz: PIEB

ALCALDÍA DE CHARAGUA

*Plan de Desarrollo Municipal.*

ASAMBLEA DEL PUEBLO GUARANÍ- COORDINADORA  
DE INSTITUCIONES

1999 *Diagnóstico del pueblo Guaraní.*

BOJANIC, Alan

1988 *Tenencia y uso de la tierra en Santa Cruz.* La Paz: CEDLA.

CÁMARA AGROPECUARIA DEL ORIENTE (CAO)

2003 *Revista Tierra.* Marzo

CORDECRUZ-CIPCA

1986 *Plan de Desarrollo Rural Cordillera.* Volumen III.

CORDOBA, José Luis, MENDOZA, Eduardo y BAZOBERRY, Oscar  
1994 *Mercado de tierras en la provincia Cordillera*. La Paz: CIPCA-Cordillera

GUTIÉRREZ, José Félix.

1986 *Tenencia y uso de la tierra en el departamento de Tarija*. La Paz: CEDLA.

INE

2001, *Datos de población y vivienda por municipios de la región del Chaco*.

MENDOZA, Eduardo y MICHEL, Franz.

1989 *Mapeo de conflictos en el pueblo Guaraní*. La Paz: IDAC-CIPCA

MENDOZA, Omar

2003 *La lucha por la tierra en el Gran Chaco tarijeño*. La Paz: PIEB

MINISTERIO DE AGRICULTURA, GANADERÍA Y DESARROLLO RURAL

2002 *Macro regiones en Bolivia, apuntes institucionales*. N°1.

MUÑOZ GARCÍA, Jorge

1995 *Problemática agraria y mercado de tierras en Bolivia*. La Paz: CEDLA.

ROS, José y COMBES, Isabelle

2003 *Los indígenas olvidados. Los guaraní chiriguano urbanos y peri-urbanos en Santa Cruz de la Sierra*. La Paz: PIEB.

# Resultados de los cambios introducidos por la Reforma Agraria

---

*Erwin Galoppo von Borries\**

## 1953-1992

Revisando los objetivos de la Reforma Agraria señalados en el DL.3464, se puede concluir que dicho proceso, entre 1953 y 1992, tuvo tanto logros como fracasos. Los objetivos de esta Ley fueron:

- “Proporcionar tierra labrantía a los campesinos que no la poseen o que la poseen muy escasa, siempre que la trabajen; expropiando para ello, las de latifundistas que las detentan con exceso o disfrutan de una renta absoluta no proveniente de su trabajo personal en el campo”.
- “Restituir a las comunidades indígenas las tierras que les fueron usurpadas y cooperar en la modernización de sus cultivos; respetando y aprovechando, en lo posible, sus tradiciones colectivistas”.
- “Liberar a los trabajadores campesinos de su condición de siervos, proscribiendo los servicios y obligaciones personales gratuitos”.

---

\* Superintendente Agrario a.i., Superintencia Agraria, Bolivia.

Entre 1953 y 1992 se dio un masivo proceso de distribución de más de 44 millones de hectáreas de tierra. Un 87 por ciento de los beneficiarios de las dotaciones del Consejo Nacional de Reforma Agraria (CNRA) se encontraban en las tierras altas del país. No cabe duda de que en el occidente del país el régimen de la hacienda fue destruido, se restituyeron a las comunidades indígenas las tierras que les fueron usurpadas, y el proceso de reforma agraria eliminó el pongueaje o el trabajo servil sin remuneración.

En las tierras bajas el proceso también fue de magnitud, fundamentalmente en cuanto a superficie, dada la menor concentración poblacional y la disponibilidad de mayores superficies de tierras fiscales. En ese sentido, un 52 por ciento de la superficie total distribuida entre 1953 y 1992 por el Consejo Nacional de Reforma Agraria se encontraba en los Departamentos de Santa Cruz y Beni (ver Cuadro 1).

**Cuadro 1**  
**Superficie distribuida por el CNRA 1953-1992**

Departamento	Superficie Distribuida	%	Beneficiarios	%	Superficie Promedio
Chuquisaca	3,456,205	8.01	62,534	10.10	55.27
La Paz	6,863,457	15.91	233,162	37.67	29.44
Cochabamba	2,511,144	5.82	109,807	17.74	22.87
Oruro	2,936,036	6.81	26,081	4.21	112.57
Potosí	2,902,410	6.73	90,647	14.65	32.02
Tarija	1,642,566	3.81	19,207	3.10	85.52
Santa Cruz	13,046,798	30.25	66,325	10.72	196.71
Beni	9,443,720	21.89	10,133	1.64	931.98
Pando	330,385	0.77	1,013	0.16	326.15
Bolivia	43,132,721	100.00	618,909	100.00	69.69

Fuente: INRA 1996

En dichos departamentos, con menos beneficiarios y mayor extensión distribuida, la superficie promedio por beneficiario fue mayor, determinando también sobre este resultado, la presencia de una tradicional actividad ganadera extensiva, principalmente en las pampas o sabanas del Beni y Santa Cruz.

Sin embargo, esto no quita que muchas de esas dotaciones de tierra, en el oriente del país, no cumplieran con los objetivos de incorporar tierra al trabajo y a la producción, y que hayan llegado a manos de gente con fines de engorde o especulación.

Otro objetivo de la Reforma Agraria de 1953 fue el siguiente:

- “Promover corrientes de migración interna de la población rural, ahora excesivamente concentrada en la zona interandina, con objeto de obtener una racional distribución humana, afirmando la unidad nacional y (buscando) vertebrar económicamente el oriente con el occidente del territorio boliviano”.

El proceso de Reforma Agraria iniciado en 1953, cumplió también con este objetivo, en el marco de una política más amplia de ocupación del territorio nacional, con la construcción de caminos hacia el pie de monte andino, los planes de colonización dirigida de Caranavi –Alto Beni, Chapare, Norte cruceño y San Julián– y la colonización espontánea resultante, el fomento a la producción agropecuaria, la construcción de los ingenios azucareros por la Corporación Boliviana de Fomento en la región cercana a la ciudad de Santa Cruz, y un fuerte apoyo crediticio, principalmente a los productores agropecuarios de dicho departamento. Dichas tareas fueron ejecutadas por el Instituto Nacional de Colonización (INC) (ver Cuadro 2).

**Cuadro 2**  
**Superficie distribuida por el INC 1953-1992**

Departamento	Superficie Distribuida	%	Beneficiarios	%	Superficie Promedio
La Paz	218,532	20.86	11,043	32.75	19.79
Cochabamba	232,800	22.22	12,718	37.72	18.30
Tarija	5,692	0.54	335	0.99	16.99
Santa Cruz	560,098	53.47	8,931	26.49	62.71
Beni	30,447	2.91	690	2.05	44.13
Bolivia	1,047,569	100.00	33,717	100.00	31.07

Fuente: INRA 1996

Por otra parte, la evolución de la población rural ha mostrado su disminución relativa en las tierras altas y un aumento relativo en las tierras bajas del país.

Aunque la proporción de población rural en el país ha caído ostensiblemente de un 74 por ciento en 1950 hasta un 37,6 por ciento en 2001, los porcentajes de población rural con relación a la población rural total, han disminuido en las tierras altas y aumentado en las tierras bajas (ver Cuadro 3 y Cuadro 4).

**Cuadro 3**  
**Evolución de la población rural 1950-2001 (habitantes)**

ZONA	1950	1976	1992	2001
Altiplano	658,163	750,218	636,581	742,375
Valles-Yungas	1,241,185	1,496,512	1,583,640	1,725,029
Llanos	337,263	440,916	505,725	641,039
Rural	2,236,611	2,687,646	2,725,946	3,108,443
Tota Pob. Rural	3,019,031	4,613,486	6,420,792	8,274,325
Total Pob. Urbana	782,420	1,925,840	3,694,846	5,165,882
Pob. Rural (%)	74.1	58.3	42.5	37.6

Fuente: elaboración propia, en base a datos INE

**Cuadro 4**  
**Evolución de la población rural 1950-2001 (en porcentaje)**

ZONA	1950	1976	1992	2001
Altiplano	29.4	27.9	23.4	23.9
Valles-Yungas	55.5	55.7	58.1	55.5
Llanos	15.1	16.4	18.6	20.6
Total	100.0	100.0	100.0	100.0

Fuente: elaboración propia, en base a datos INE

Otro indicador de la importancia de los asentamientos humanos en las tierras bajas del país es la superficie deforestada con fines agropecuarios, que alcanzó en el año 2001 3.6 millones de hectáreas, habiéndose deforestado, sólo entre 1978 y 2001, unos 2.5 millones de hectáreas (ver Cuadro 5).

**Cuadro 5**  
**Estimación del área deforestada**  
**para fines agrícolas periodo 1978-2001**

Superficie area deforestada	Area desmontada en Km <sup>2</sup>		Area desmontada entre 1978-2001		Desmorte promedio anual (Has.)
	1978	2001	Km <sup>2</sup>	Has	
Beni	189.00	2,014.53	1,825.53	182,553.00	7,937
Chuquisaca	1,313.00	2,538.87	1,225.87	122,587.00	5,330
Cochabamba	150.00	1,483.41	1,333.41	133,341.00	5,797
La Paz	2,729.00	6,780.35	4,051.35	405,135.00	17,615
Pando	223.00	1,105.22	882.22	88,222.00	3,836
Santa Cruz	6,182.00	21,554.71	15,372.71	1,537,271.00	66,838
Tarija	721.00	1,107.54	386.54	38,654.00	1,681
Total	11,507.00	36,584.63	25,077.63	2,507,763.00	109,033

Fuente: Superintendencia Agraria, 2002

Todo este proceso de ocupación y desarrollo de nuevas tierras en las tierras bajas del país ha permitido asegurar la oferta interna de productos alimenticios, así como el desarrollo de una agroindustria exportadora.

Sin embargo, el proceso de colonización desplazó en algunos casos a los indígenas de las tierras bajas de sus territorios originales, como es el caso de los Chimanes en el sector de Yucumo-Rurrenabaque, de los Tacanas (Rurrenabaque-Ixiamas), de los Mositén en Alto Beni y de los Yuquis y Yuraracaré en el Chapare, generando también, en la población de agricultores y ganaderos nativos de las tierras bajas, un sentimiento de temor a las invasiones de sus tierras por la capacidad de trabajo, organización y dinámica demográfica de los colonizadores de las tierras altas del país.

Citamos otro objetivo de la Reforma Agraria de 1953:

- “Estimular la mayor productividad y comercialización de la industria agropecuaria, facilitando la inversión de nuevos capitales, respetando a los agricultores pequeños y medianos, fomentando el cooperativismo agrario, prestando ayuda técnica y abriendo posibilidades de crédito”.

En este objetivo, el esfuerzo de los diferentes gobiernos fue desigual; varios años de investigación de las estaciones experimentales del Estado dieron escaso fruto que tampoco fue adecuadamente extendido. Los mayores esfuerzos y resultados parecen haberse realizado con relación a los rubros comerciales (caña de azúcar, trigo, soya, café, cacao, ganado vacuno). Las posibilidades de crédito fueron mayores para los medianos productores y las empresas agropecuarias, créditos que no siempre fueron bien utilizados y que finalmente dieron lugar a la liquidación del Banco Agrícola de Bolivia.

En cuanto a la productividad, ésta se dio más por el uso de tierras con menores limitaciones naturales que por un incremento de los insumos de tecnología y de capital, estos últimos necesarios para elevar la productividad de la tierra.

Es importante recordar que las condiciones naturales para las actividades agrícolas y pecuarias en el país son bastante limitadas. En efecto, menos de un 2 por ciento de la superficie del territorio tiene aptitud de uso para cultivos intensivos. Se trata de una superficie concentrada principalmente en la región cercana a la ciudad de Santa Cruz y, en mucho menor medida, en los pequeños valles de la parte occidental. La mayor parte de las tierras del país tienen una aptitud para ganadería extensiva, luego para cultivos extensivos y uso forestal. La parte occidental del país sufre además de fuertes procesos de erosión y degradación de la tierra, por las fuertes pendientes, el clima semiárido y el prolongado uso de sus tierras (ver Cuadro 6).

**Cuadro 6**  
**Capacidad de uso mayor de la tierra**  
**(superficies en porcentaje)**

	ORU	PTS	CHU	TAR	CBA	LPZ	SCZ	BEN	PAN	BOLIVIA
Cultivos Intensivos	0.00	0.60	0.21	3.40	2.24	0.00	4.47	0.00	0.00	1.93
Cultivos Extensivos	7.85	16.46	26.03	29.17	35.91	36.24	44.48	7.92	66.87	33.80
Ganadería Extensiva	68.88	54.21	21.39	26.05	15.29	29.30	32.01	58.74	0.48	35.70
Uso Forestal										
Natural Maderable	0.00	0.00	0.00	0.00	24.26	19.38	13.21	17.17	4.04	13.30
Protección										
y uso restringido	13.43	18.54	52.34	40.86	21.20	10.36	5.47	13.83	27.04	13.27
Otros	9.84	10.20	0.02	0.52	1.09	4.71	0.36	2.34	1.58	2.00
Total	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00

Fuente: elaboración propia en base a datos SIA

En todo caso, las condiciones naturales son en general más favorables para la actividad agropecuaria en las tierras bajas, lo que se refleja en el PIB agropecuario per cápita y en el porcentaje de pobres rurales (ver Cuadro 7 y Cuadro 8).

**Cuadro 7**  
**PIB agropecuario per cápita (en dólares)**  
**Según zona ecológica y tiempo de acceso al eje LPZ-CBA-SCZ**

	Altiplano	Valles-Yungas	Llanos	Bolivia
< 2 horas	444.1	1,112.9	3,047.7	1,443.1
2 a 5 horas	437.4	680.0	1,264.9	605.4
5 a 10 horas	396.5	478.3	2,173.6	893.6
10 a 15 horas	381.9	800.6	2,610.7	1,310.9
15 a 20 horas	381.9		3,576.9	2,937.9
> 20 horas			1,669.4	1,669.4
<b>Total</b>	<b>422.2</b>	<b>753.5</b>	<b>2,464.9</b>	<b>1,102.4</b>

Fuente: Morales R, et al., 2000

**Cuadro 8**  
**Porcentaje de población rural pobre**  
**Según zona ecológica y tiempo de acceso al eje LPZ-CBA-SCZ**

	Altiplano	Valles-Yungas	Llanos	Bolivia
< 2 horas	96.9	82.6	79.3	84.5
2 a 5 horas	95.5	92.8	90.3	94.1
5 a 10 horas	95.6	96.1	90.8	94.7
10 a 15 horas	93.2	88.6	92.2	91
15 a 20 horas	99.6		88.2	90.5
> 20 horas			90.7	90.7
<b>Total</b>	<b>95.5</b>	<b>90.5</b>	<b>88.6</b>	<b>90.8</b>

Fuente: elaboración propia en base a Morales R, et al. e INE-2001

Transcribimos otro de los objetivos de la Reforma de 1953:

- “Conservar los recursos naturales del territorio, adoptando las medidas técnicas y científicas indispensables”

Sin embargo, ni en el occidente ni en el oriente del país, los diferentes gobiernos entre 1953 y 1996 tuvieron la capacidad de implementar medidas eficientes para conservar los recursos naturales, incumplándose este objetivo de la ley de Reforma Agraria de 1953. En el occidente del país, la pobreza de la gente rural, la densa población en un territorio con muchas limitaciones naturales y la minifundización de la tierra por efecto de las sucesiones hereditarias, plantearon un problema muy difícil de resolver. Pero tampoco los gobiernos hicieron mucho para conservar los recursos naturales en el oriente del país. Sin técnicos preparados para trabajar sobre ambientes tropicales, con inmigrantes para los cuales las condiciones ambientales del lugar de destino eran completamente diferentes del lugar de origen, tuvieron que pasar décadas para caer en cuenta de la posibilidad de que en las tierras bajas se replique el proceso de degradación que ocurrió en las tierras altas. A esta degradación se sumó la mentalidad ““minera” de las empresas forestales y agrícolas.

## 1996-2003

A partir de la Ley N° 1715 del Servicio Nacional de Reforma Agraria de 18 de octubre de 1996 –conocida como Ley INRA–, se pretende modernizar la legislación agraria para adaptarla a la nueva realidad que vive el país y el mundo en el que nos insertamos, y corregir las distorsiones generadas entre 1953 y 1992, año en que se intervino el Consejo Nacional de Reforma Agraria y el Instituto Nacional de Colonización, por la corrupción generalizada en dichas instituciones encargadas de administrar el proceso de distribución de tierras. En ese mo-

mento, la tierra se había convertido en un medio para los gobiernos de pagar adhesiones y favores.

Puede considerarse que los principales objetivos de esta Ley son:

- Garantizar el acceso a la tierra a quien no la posee o la posee de manera insuficiente.
- Otorgar seguridad jurídica a la tenencia de la tierra.

El procedimiento operativo a través del cual se pretende alcanzar los principales objetivos de la Ley INRA es el llamado Saneamiento, a través de sus tres modalidades (Saneamiento integrado al Catastro, Saneamiento Simple y Saneamiento de Tierras Comunitarias de Origen) y que debe concluir el año 2006.

Pasados siete de los 10 años de plazo para la conclusión del saneamiento, según información del propio Instituto Nacional de Reforma Agraria (INRA), se tiene una superficie saneada de 15.4 millones de hectáreas, una superficie en proceso de saneamiento de 31.7 millones de hectáreas, quedando una superficie por sanear de 60.4 millones de hectáreas, para alcanzar la superficie total objeto de saneamiento de 107.4 millones de hectáreas. Es decir que la superficie saneada representa sólo un 15 por ciento del total y, en el mejor de los casos, debiera sanearse los próximos tres años, el 60 por ciento del total de las tierras objeto de saneamiento.

La lentitud del saneamiento no sólo hace dudar de que se podrán sanear todas las tierras en el plazo previsto, sino que ha comenzado a generar desconfianza en el proceso iniciado por la Ley INRA, puesto que las nuevas titulaciones –7.2 millones de hectáreas, de las cuales 6.4 millones corresponden a Tierras Comunitarias de Origen (TCO)– y las áreas dotadas a las comunidades sin tierra (aunque el gobierno ha ofrecido dotar unas quinientas mil hectáreas en este año) parecen proporcionalmente escasas todavía. En algunos casos los procedimientos han sido aplicados incorrectamente, generando conflictos entre vecinos.

En el marco actual en el que la tierra debe ser esencialmente un factor de producción, reconociendo que existe un mercado real aunque informal de la tierra, y para evitar las dotaciones prebendales gratuitas, la Ley INRA establece que la tierra ya no es gratuita, salvo para las comunidades campesinas, pueblos y comunidades indígenas y originarias y bajo la forma de dotación comunitaria. De otra forma, la tierra es adjudicada, pagando un valor concesional en el caso de la pequeña propiedad y un valor de mercado sin mejoras en el caso de la mediana propiedad y la empresa agropecuaria.

Sin embargo, los esfuerzos para transparentar y legalizar los mercados de tierra que existen en el país no han dado todavía sus frutos. Por una parte, la modificación al Reglamento de la Ley, provocada por la llamada “Marcha de Montero” en la que participaron campesinos, colonizadores y pueblos originarios, cambió el precio concesional fijado por la Superintendencia Agraria a un valor prácticamente simbólico de 10 centavos de boliviano por hectárea que, en muchos casos, ni siquiera es pagado al Instituto Nacional de Reforma Agraria (INRA). Por otra parte, la mayoría de los precios de mercado de la tierra sin mejoras, también fijados por la Superintendencia Agraria, tampoco son pagados al INRA, en algunos casos por el plazo excesivamente corto de pago (un año), por el ambiente de recesión económica, o simplemente porque son rechazados en las diferentes instancias que fija la ley y sus reglamentos (ver Cuadro 9).

Citamos otro objetivo de la Ley INRA de 1996:

- Garantizar el acceso a la tierra de los pueblos y comunidades indígenas y originarias, mediante la consolidación de las Tierras Comunitarias de Origen (TCO).

Uno de los aspectos nuevos y considerados como grandes logros de esta ley ha sido el reconocimiento de las Tierras Comunitarias de Origen (TCO). A pesar de los problemas existentes y el retraso en el saneamiento de las TCO, ésta es la modalidad de saneamiento más exitosa porque que ha permitido dar

**Cuadro 9**  
**Valuaciones para fines de adjudicación simple**  
**Mayo 1999 – Diciembre 2002**

Depto	N° Predios	Superficie (has)	Monto total de valuación	
			\$US	BS
Santa Cruz	3535	698,555.7285	12,065,724.39	80,879,883.27
La Paz	2486	117,487.1129	712,682.13	4,574,514.37
Chuquisaca	1998	247,817.6815	1,189,358.95	8,395,203.87
Cochabamba	393	4,491.4745	63,364.18	453,457.19
Tarija	317	63,010.8303	172,767.43	1,219,383.66
Beni	276	191,926.5584	1,354,769.32	9,429,003.81
Pando	76	19,568.8220	8,919.34	60,325.81
Oruro	2	81.6298	1,197.98	8,236.96
Potosí	0	0.0000	0.00	0.00
Totales	9083	1,342,939.8379	15,568,783.72	105,020,008.94

Fuente: Superintendencia Agraria, 2003

acceso a la propiedad de la tierra a miles de familias indígenas y originarias del país, con lo que se salda una deuda histórica con estas poblaciones, fundamentalmente de las tierras bajas del país.

Sin embargo, las grandes extensiones de Tierras Comunitarias de Origen demandadas (más de 31 millones de hectáreas al 31 de julio de 2001) y tituladas (6.4 millones de hectáreas al 5 de diciembre de 2003) plantearán en un futuro próximo nuevos problemas, si los pueblos indígenas no logran desarrollar económicamente dichas áreas ni evitar los avasallamientos externos.

Otro de los objetivos de la Ley de 1996:

- Establecer la participación social en el proceso, mediante su inclusión en los órganos de control social establecidos en la Comisión Agraria Nacional (CAN) y las Comisiones Agrarias Departamentales (CAD).

Uno de los objetivos de la Ley que desgraciadamente aún no se ha conseguido cumplir es la participación social en el proceso agrario a través de los órganos democráticos de control social: la Comisión Agraria Nacional y las Comisiones Agrarias Departamentales, ambas instancias creadas en esta Ley.

Los sectores sociales, por una parte, prefirieron actuar mediante las movilizaciones y la presión, y los gobiernos, por otra accedieron a firmar acuerdos que luego no se cumplían o a aprobar decretos que, en definitiva, desvirtuaban el espíritu de la Ley INRA.

Esto ha dado lugar a ocupaciones y avasallamientos que ponen peligrosamente en duda la seguridad jurídica sobre las tierras que persigue la ley.

Otro de los dos objetivos de la Ley 1715 (Ley INRA):

- Incorporar criterios de buen uso y conservación del recurso tierra en los Sistemas de Administración de Tierras.

Otro aspecto nuevo de la Ley 1715 fue la incorporación de criterios de buen uso y conservación del recurso tierra en los Sistemas de Administración de Tierras a través del concepto de la Función Económico Social (FES), es decir, el uso de la tierra de acuerdo a su capacidad. Este concepto reconoce, además de las actividades de carácter productivo, las de conservación y protección en beneficio de la sociedad, el interés colectivo y del propietario de la tierra.

Para el efecto, el proceso de distribución de tierras debe, actualmente, contar con la certificación de la capacidad de uso mayor de la tierra. La verificación de la Función Económico Social puede considerar, además, los Planes de Ordenamiento Predial (ver Cuadro 10 Cuadro 11).

**Cuadro 10**  
**Superficie total certificada (CUMAT) 1997-2002**

Año	N° Solicitudes	Sup. Certificada	%
1997	5	3,568,937.3700	3.38
1998	35	13,076,568.2010	12.40
1999	40	10,224,805.9690	9.69
2000	63	17,406,036.0617	16.50
2001	72	23,973,491.8000	22.73
2002	82	37,234,339.9030	35.30
Total	297	105,484,179.3047	100.00

Fuente: Superintendencia Agraria, 2003

**Cuadro 11**  
**Planes de Ordenamiento Predial**  
**Presentados ante la Superintendencia Agraria 1997-2002**

	Número	Superficie (has.)
Santa Cruz	945	3,034,898.70
Pando	12	35,156.13
Beni	24	72,310.52
La Paz	16	151,417.11
Cochabamba	36	480,878.67
Tarija	5	23,836.41
Chuquisaca	7	14,061.31
Total	1045	3,812,558.84

Fuente: Superintendencia Agraria, 2003

Sin embargo, la misma explosión de inquietudes ambientalistas, principalmente en el sector forestal como en el de Areas Protegidas, está configurando un escenario que será difícilmente sostenible en el corto plazo, debido a una definición legal por parte del Estado, de amplias áreas para uso exclusivamente forestal (41.2 millones de hectáreas) o de protección (16.9 millones de hectáreas) confrontadas al avance real de la frontera agrícola.



# La Reforma Agraria en Bolivia y el MST

*Ermelinda Fernández Bamba\**

## La Reforma Agraria de 1953

Han transcurrido 50 años desde la Reforma Agraria y 178 años desde la independencia de la República y aún hoy los campesinos e indígenas seguimos siendo tratados con desprecio y discriminación. Por nuestro origen, por nuestras formas de ser y vivir, somos despojados y marginados en la tierra que nos vio nacer y que nos legaron nuestros antepasados. En los campos, la tierra que trabajamos no es nuestra y nuestros hermanos continúan sometidos a la vil condición de siervos y peones en las haciendas de latifundistas y terratenientes. La Ley de Reforma Agraria promulgada el 2 de agosto de 1953 con la consigna de “la tierra es de quien la trabaja” fue el fruto de una lucha revolucionaria de nuestros abuelos campesinos y mineros que cansados de la esclavitud y la servidumbre presionaron con la toma de haciendas que se daban de manera simultánea a la revuelta popular que llevó al poder al MNR en abril de 1952, de tal manera que con la reforma agraria se logró disminuir el pongueaje como régimen de explotación de los campesinos que vivían en haciendas y donde eran usados gratuitamente por los hacendados.

---

\* Fundadora y presidenta del Movimiento Sin Tierra, MST, del Gran Chaco, Tarija-Bolivia.

Los principales objetivos de la reforma agraria que fueron la abolición total de la servidumbre campesina, la eliminación de los latifundios y haciendas, la dotación de tierras a los campesinos que no la poseyeran y la devolución a las comunidades indígenas de las tierras que les fueron usurpadas, fueron cumplidos parcialmente. No se cumplieron todos los objetivos planteados por la reforma agraria porque no se aplicó de forma transparente en todo el país. La reforma agraria solo llegó al altiplano y a los valles, donde se entregaron tierras a nuestros hermanos campesinos indígenas, aunque en el momento de distribuir las tierras en forma individual, se procedió a la dotación de las mejores tierras a favor de patrones y familias no campesinas.

En otros casos se entregaron títulos provisionales a nuestros hermanos que con el tiempo perdieron valor. Por su desconocimiento del procedimiento y por falta de recursos económicos nuestros hermanos no continuaron con el trámite ejecutorial que acreditaba su derecho propietario sobre las tierras que poseían. Asimismo, esta ley se mostró insuficiente para satisfacer la demanda de “Tierra para quien la trabaja”. En ese marco podemos afirmar que la distribución de tierras fiscales por parte del Estado fue una vara que no midió con justicia equitativa a todos, ya que mientras que a una gran parte de campesinos e indígenas no se les entregó un solo metro de tierra –es el caso del Gran Chaco y del oriente– a otros hermanos campesinos, un poco “más afortunados”, se les dotó de un máximo de 30 hectáreas por familia.

Mientras tanto, a un nuevo sector de grandes propietarios –políticos y familiares de los gobernantes de turno– se les dotó de grandes extensiones de tierra de más de 80 mil hectáreas por familia. La reforma agraria tuvo muchos vacíos legales y para subsanar dichas falencias, los diferentes gobiernos de turno emitieron diversos decretos complementarios. Sin embargo, eso no fue suficiente, a pesar de todos esos intentos las instancias encargadas de ejecutar la redistribución de las tierras demostraron ser ineficientes. No hubo inversión ni apoyo

técnico por parte del Estado para los campesinos beneficiarios y más bien se produjo un estancamiento y distorsión del proceso agrario.

Los rasgos más importantes de este estancamiento se expresan en una estructura de tenencia de la tierra polarizada entre latifundios y minifundios, en la atrofia y corrupción institucional, en la degradación de la tierra y en un mercado ilegal de tierras. Todos estos aspectos fueron un impedimento para un verdadero desarrollo agrario. La extrema parcelación de las tierras en la zona del altiplano provocó la aparición del minifundio en la zona andina, pero la corrupción existente dentro de las instituciones como el Consejo Nacional de Reforma Agraria (CNRA) y otras instituciones, provocó que todo el proceso se desvirtuara con el transcurso del tiempo, mientras tanto la pobreza del campesino alcanzó índices alarmantes. Fue entonces cuando surgió la necesidad de implementar una nueva ley agraria que corrigiera los errores de la primera, principalmente la situación del minifundio y la escasez de tierras para los campesinos que no la poseen.

## **La Reforma Agraria en el Chaco tarijeño**

En la parte sur del país, al igual que en el oriente boliviano, la reforma agraria no benefició a campesinos e indígenas. Solo sirvió para consolidar los latifundios a favor de los terratenientes y traficantes de tierra potenciando la concentración de grandes extensiones de tierras ociosas en manos de unas cuantas personas que acapararon las mejores tierras para tenerlas de engorde, la mayoría de ellas no son trabajadas. De esta manera se afecta la sobrevivencia de los pueblos originarios y se afecta también a los campesinos sin tierra que no tienen un pedazo de tierra donde vivir ni trabajar.

Posteriormente, los gobiernos de turno continuaron con la dotación de tierras pero no a campesinos e indígenas sino a personas con poder económico y político y, por supuesto, tam-

bién a sus familiares. En el Gran Chaco se practicaba y se practica la ganadería extensiva, fórmula que permitió que grandes propietarios fueran dotados con inmensas extensiones de tierra. Propiedades ganaderas que, según lo establecido en la reforma agraria, deberían basarse en el criterio de dotación de cinco hectáreas por cabeza de ganado. Sin embargo, los supuestos ganaderos del Gran Chaco nunca demostraron la existencia de dicho ganado mientras que, por otra parte, las autoridades que llevaron a cabo esta injusta distribución tampoco verificaron la existencia del ganado. Se llegó al extremo de que campesinos fueron dotados con menos cantidad de tierras que un animal e incluso, muchos de los campesinos, no tuvieron la oportunidad ni la suerte de los animales y se quedaron sin tierra.

En el Chaco muy pocos fueron los campesinos que reclamaron sus derechos y los que lo hicieron no fueron escuchados. La mayoría de ellos –por temor o desconocimiento– permanecían apatronados y durante años optaron por vivir cerca del patrón como peones, medieros, arrenderos o vaqueros, mientras éste les prestaba un pequeño lote para hacer sus pahuichis. De acuerdo a la tabla la ley de reforma agraria, en la zona del Chaco se considera pequeña propiedad aquella con una extensión de 80 hectáreas, mediana propiedad la de 600 hectáreas, empresa agrícola la de dos mil hectáreas y gran empresa ganadera la que ocupa hasta un máximo de 50 mil hectáreas. Debo aclarar que la zonificación y extensiones permitieron que en el Chaco las propiedades que son trabajadas basen su desarrollo económico en la explotación gratuita del trabajo de campesinos e indígenas, utilizándolo como mano de obra gratuita. Este sistema pervive, incluso, en la actualidad.

En los años sesenta y setenta se produjeron las primeras migraciones espontáneas hacia la zona del Chaco. Producto de éstas, surgieron en la región numerosas comunidades campesinas, integradas por migrantes de la zona andina que se asentaron con sus propias culturas y formas de organización. Estas comunidades han ido creciendo con el pasar de los años.

Durante esos años también se produjeron dotaciones gratuitas en el Chaco. Por favores políticos o parentesco, se dotaron grandes extensiones a políticos y militares que nunca trabajaron la tierra convirtiéndola en fundos ociosos o de engorde. En algunos casos estas haciendas se vincularon al narcotráfico. Las generaciones de campesinos que vinieron después aprendieron a leer y a escribir y en cierta medida han tomado conciencia de su crítica situación y del ejercicio de sus derechos fundamentales sobre la tierra.

### **Promulgación de la Ley del Instituto Nacional de Reforma Agraria (INRA)**

En octubre de 1.996 se promulgó en el país una nueva ley de tierras, conocida como ley INRA, luego de numerosas discusiones con distintas organizaciones campesinas, indígenas y agroempresariales. El espíritu de esta ley fue el de corregir las injusticias en la redistribución de tierras a través del saneamiento y la posterior dotación a los que no tienen tierras o las tienen en forma insuficiente. Pero también este nuevo marco legal prohíbe el asentamiento a los campesinos hasta que se realice el proceso de saneamiento que será el que determine cuáles son las tierras disponibles para su dotación, cerrando de esta manera la válvula de escape que estuvo vigente durante más de 40 años y quedando sin efecto la consigna –“la tierra es para quien la trabaja”– lograda con sangre por nuestros.

Esta ley establece diferentes tipos de propiedades, tales como el solar campesino, la pequeña propiedad, la mediana propiedad, la empresa agrícola, las Tierras Comunitarias de Origen (TCO) y la propiedad comunaria. La aplicación confusa de la ley INRA ha provocado una serie de enfrentamientos entre los diferentes sectores involucrados con el área rural, puesto que tanto la ley como su reglamento contemplan una serie de artículos inconstitucionales que van en perjuicio de los más desposeídos y que, como siempre, dificultan y obsta-

culizan el acceso a la tenencia de la tierra para los pueblos originarios y los campesinos sin tierra. Se ignora que tanto para campesinos como para indígenas la tierra es una cuestión de vida o muerte.

Sin embargo, después de siete años de fracaso en la aplicación de la ley INRA, tampoco se ha avanzado en los objetivos planteados, ni solucionado el conflicto por la tierra, debido a la lentitud y poca capacidad del INRA para cumplir la ley y revertir las tierras ociosas de los poderosos traficantes de tierras en nuestro país, quienes encaramados en puestos de poder tanto del ejecutivo y legislativo del gobierno nacional y otros espacios de poder, utilizan sus influencias para proteger sus latifundios y evitar se haga el saneamiento y que se reviertan las tierras ociosas que no cumplen con la Función Económico Social (FES).

Por otra parte, cuando se realiza el saneamiento se suele favorecer los intereses de los latifundistas imposibilitando, de esta manera, que la ley se aplique y que se cumplan sus objetivos. Mientras tanto, cientos de miles de originarios y campesinos sin tierra deambulan por las calles de la ciudades, sobreviviendo indignamente y condenados a la mendicidad, otros cientos de miles trabajan de medianeros o alquilan tierras en las haciendas por un mendrugo de pan y son condenados a la esclavitud, sin vivienda propia, hacinados en tugurios sin servicios básicos de ninguna clase, en una situación de extrema pobreza drástica e inhumana.

Y frente a ellos la opulencia, el derroche, la soberbia y el desprecio de un puñado de latifundistas, banqueros, políticos traficantes que no solo han acaparado las tierras productivas del país sino que además se han apropiado de nuestros bosques y animales silvestres, nuestras aguas y ríos, nuestras selvas y montañas, nuestro mineral y petróleo. En fin, todo lo que la naturaleza dio a nuestros abuelos y naciones originarias.

En ese marco, en el área rural, de cada mil niños nacidos vivos, según datos de la Organización Panamericana de la Sa-

lud (OPS), se nos mueren 90 antes de cumplir los cinco años por desnutrición y por enfermedades curables causadas por la pobreza. Mueren nuestros hijos, nuestro hermanos y también mueren cientos de mujeres campesinas embarazadas al momento del parto por desnutrición o falta de atención médica. La extrema pobreza en la que nos debatimos los campesinos sin tierra nos obliga a convivir con la tuberculosis y morir prematuramente. Miles de nuestros hijos e hijas trabajan de día y de noche desde muy temprana edad en las haciendas o en las calles de la ciudad para llevar un pedazo de pan a sus hogares. Otros, obligados por el hambre y por la necesidad de sobrevivir, son utilizados por traficantes y lanzados a la prostitución y la delincuencia. ¿Qué conciencia digna no se revelaría ante tanta injusticia, ante semejantes condiciones de miseria que vivimos millones de bolivianos, mientras una minoría de ricos nacionales y extranjeros se enriquecen mucho más con la sangre, la vida y la muerte de nuestros pueblos y naciones originarias?

No es posible para ninguna conciencia libre soportar tanta iniquidad, cuando el capital transnacional aliado con los latifundistas, madereros, banqueros, empresas petroleras, oligarcas de la minería y mercaderes de la tierra pretenden desbatar y terminar de saquear nuestro país y sus recursos naturales. Es allí donde nace el Movimiento Sin Tierra (MST), en ese contexto, en ese escenario. Hace tres años, cansados de tanta injusticia, desde las áridas tierras del Chaco, saqueado por esas minorías apátridas y explotadoras nos levantamos los originarios y campesinos sin tierra, ocupando de hecho latifundios abandonados para recuperar con legítimo derecho lo que siempre nos perteneció y nos fue usurpado por siglos, dando lugar de esa manera al nacimiento del Movimiento de los Trabajadores Campesinos Sin tierra de Bolivia, el 9 de junio del 2.000.

De esa forma se rompe el esquema de *statu quo* que dice que los campesinos debemos esperar a que se realice el saneamiento de tierras en todo el país para que el INRA después de consolidar las mejores tierras para los latifundistas, determine a qué tierras podemos acceder. Ante este resultado, el MST va

a la acción directa, ocupando tierras ociosas que no cumplen la FES, imponiendo de esta manera una reforma agraria desde abajo y obligando a las autoridades a cumplir la ley de forma transparente y a resolver el conflicto de la tierra.

Con nuestras *whipalas* y cantos de esperanza, con nuestra fuerza invencible forjada en el sufrimiento diario, con nuestras manos encallecidas que han dado riquezas a una minoría de latifundistas acaparadores, con nuestra férrea voluntad de restablecer el poder del derecho legítimo de los pobres y las mayorías sociales, levantamos nuestras voces, las conciencias y los puños de cientos de miles de hombres y mujeres que en nuestro país reclaman el derecho legítimo a la tierra y a la libertad; a la justicia y al techo propio, al pan y al trabajo, a la vida, a la dignidad y a nuestros derechos humanos.

¿Quiénes somos los campesinos sin tierra en Bolivia? Somos un conglomerado de bolivianos y bolivianas que procedemos de distintas partes del país y a los que durante muchos años nos han privado de un derecho elemental que es el derecho a la vida, al acceso a la tierra y al desarrollo. Somos parte de los bolivianos que vivimos en esta patria pero con diferencias abismales en cuanto se refiere a justicia y derechos.

El Movimiento Sin Tierra es un movimiento social de masas de carácter sindical, político y popular que lucha por una justa distribución de la tierra, por el desarrollo rural integral, por la libertad y la justicia. Nuestra consigna es "Reforma Agraria desde abajo", "Tierra para todos". Para los campesinos sin tierra no hay salud, no hay educación, no hay trabajo ni salario, no hay techo ni tierra propia, no hay hogar ni dignidad humana. Para el Estado y sus gobernantes somos avasalladores, asaltantes de la sacrosanta propiedad privada, nos llaman ilegales. Para los latifundistas, traficantes de tierra somos delincuentes y más temprano que tarde solo hay garrote, represión, balas y muerte para nosotros.

Por eso los dirigentes del MST somos objeto de persecución policial, judicial y política; amenazados por la oligarquía corrupta que contrata sicarios y en forma conjunta con la fuer-

za represora del gobierno no sólo utilizan violencia física para amedrentar a nuestros dirigentes, sino que también incendian y destruyen viviendas, llevan adelante acciones criminales con armas de fuego, causando heridos de bala y asesinato líderes de nuestra organización. Eso es lo que ocurrió en Pananti (Gran Chaco, Tarija), sin que hasta la fecha se haya castigado a los verdaderos responsables y autores de tan salvaje masacre.

Sin embargo, ni aún así no nos detendrán. Ni las mordazas, ni las balas, ni el autoritarismo de las leyes de una minoría social; la tierra es nuestra, siempre fue nuestra y volverá a ser nuestra. Y esta vez con desarrollo rural integral porque el MST no es uno, ni diez, ni cien; somos miles de hombres y mujeres que marchamos en toda la geografía del territorio nacional dispuestos a devolvernos nosotros mismos la dignidad que nos fue arrebatada desde hace siglos. Vamos a construir una reforma agraria desde las bases y a recuperar nuestro derecho a la vida con justicia social, aplastando la iniquidad de un modelo neoliberal de despojo y saqueo que se nos ha impuesto.

## **Demandas del Movimiento Sin Tierra**

- Priorizar el tema de la tierra en la agenda del gobierno nacional.
- Reversión inmediata de todas las tierras ociosas (latifundios) que no cumplen la función económica social en todo el país.
- Dotación y titulación de tierras con programas de asentamientos y desarrollo rural integral para los trabajadores campesinos y campesinas sin tierra organizados.
- Titulación inmediata de tierras en el Gran Chaco donde viven y trabajan 892 familias campesinas sin tierra desde hace más de tres años.
- Agilización y conclusión del saneamiento de oficio en el Gran Chaco, Oriente y otras zonas del país donde existen grandes latifundios abandonados que no cumplen la FES.

- Rechazamos el mercado de tierras.
- Modificación de la ley INRA y su reglamento preservando todas las conquistas y derechos que favorecen a las comunidades campesinas y a nuestros hermanos indígenas, de acuerdo al principio constitucional de que “la tierra es para quien la trabaja” y no del que paga impuestos.
- Reformas a la Constitución Política del Estado a través de la Asamblea Nacional Constituyente con participación de las organizaciones sociales del país.
- Justicia para las víctimas de Pananti.

## Propuestas

- Proponemos luchar contra la pobreza, con acciones concertadas en forma conjunta con el gobierno nacional y local empezando por la atención y solución del problema sobre la tenencia de tierra y el desarrollo rural con responsabilidades compartidas.
- El gobierno nacional debe implementar verdaderas políticas agrarias dirigidas a solucionar el problema de la tierra a corto plazo, para ello la reversión de latifundios debe constituirse en una política de Estado. Lamentablemente hasta ahora la política de Estado consiste en defender y proteger el latifundio, incumpliendo lo que manda la CPE en los artículos 166, 167.
- Asimismo es necesario disminuir la burocracia existente que retarda los resultados en el proceso de saneamiento, dotación y titulación de tierras.
- Proponemos que la dotación de tierras debe ir acompañada de programas de asentamientos humanos y de desarrollo integral, garantizando de esa manera que las familias beneficiarias tengan un punto de partida para producir, no solo para su autosostenimiento sino también para ponerle el hombro al desarrollo del país y generar fuentes de trabajo permanente.

- Ante el argumento de falta de recursos económicos para la ejecución del saneamiento, proponemos que se cree un fondo común con recursos del tesoro general mediante financiamiento de organismos internacionales, recursos del fondo de alivio a la pobreza, recursos municipales y recursos propios de las regiones por concepto de regalías.
- Proponemos la modificación de la Ley INRA en los siguientes artículos: anulación de los artículos 26 al 29 referidos a la Superintendencia Agraria; artículo 52 referido a la causal de reversión; artículo 56 sobre hipotecas y gravámenes en propiedades a ser revertidas; artículo 59 en la parte referida a la expropiación del solar campesino, pequeña propiedad y propiedad comunitaria; artículo 74 sobre la adjudicación simple para colonizadores y productores campesinos. Y, por último se solicita la anulación de los artículos 236 y 242 del Decreto Supremo 25763.
- Por último proponemos a los trabajadores desocupados de Bolivia sumarse al MST para que a través de la dotación de tierras con programas de desarrollo puedan crear sus propias fuentes de trabajo permanente. En la actualidad, el MST ha hecho un paréntesis e ingresado a una etapa de diálogo y concertación con el gobierno. Esperamos tener resultados en el tiempo previsto, de lo contrario continuaremos con la ocupación de latifundios ociosos en el país para obligar a las autoridades a cumplir con la CPE y lo que manda la misma Ley INRA. Para concluir quiero indicar que si bien la reforma agraria de 1.953 fue un proceso inconcluso, sin embargo, hay que destacar la importancia de esta reforma que abrió una válvula de escape para los campesinos e indígenas de ese tiempo que demandaron tierra para trabajarla personalmente y liberarse de la esclavitud de los patrones y ahora es tarea nuestra concluir y mejorar ese proceso. ¡Reforma Agraria desde abajo!



# La Reforma Agraria en América Latina



# La Reforma Agraria en América Latina

---

*Jacques Chonchol\**

## La concentración de la tierra agrícola en el siglo XIX

El fenómeno de la concentración de la propiedad de la tierra que se había iniciado en América Latina ya en la época colonial mediante la formación de los grandes latifundios (haciendas) ganaderos o cerealeros en las zonas templadas y de plantaciones en las regiones tropicales o subtropicales, se vio reforzado después de las independencias de principios del siglo XIX. Este nuevo periodo favoreció sobretudo a la oligarquía criolla proveniente de las guerras de la independencia.

La superficie económica de la región era aproximadamente la misma a comienzos del siglo XIX que la que había existido a fines del siglo XVIII, salvo en ciertas zonas donde la presión demográfica había provocado movimientos internos de colonización. A partir de 1850, lo que permitió el incremento considerable de la superficie agraria destinada a la exportación fue la voluntad y la posibilidad de desplazar hacia el interior del continente la frontera entre la economía abierta dirigida a Europa por la vía de la exportación y la economía tradicional de consumo interno funcionando en su periferia. Para conseguir esto se

---

\* Director del Programa de Doctorado, Universidad ARCIS, Santiago de Chile.

procedió a eliminar a las poblaciones indígenas aún no sometidas y a modificar las formas de colonización tradicional de la época colonial.

Recordemos, mediante una simple enumeración, todo lo que significó para la agricultura de América Latina en los últimos decenios –en el siglo XIX y primeros del siglo XX– la incorporación al proceso agrario de la Pampa Argentina con la lana, los cereales y las carnes congeladas; el desarrollo del centro sur del Brasil con la penetración del café en Sao Paulo y los grandes cambios de la producción ganadera de Río Grande Do Sul. También la expansión de la industria de la lana en el Uruguay, el rápido desarrollo de América Central desde Guatemala a Costa Rica –con las revoluciones liberales ligadas a la expansión de la producción café– y el desarrollo de las plantaciones bananeras en manos de compañías norteamericanas como la –*United Fruit*; el crecimiento de la economía de la costa peruana primero con el guano y enseguida con las plantaciones de azúcar y algodón; la gran expansión de México y su agricultura bajo el dominio del Porfiriato y las nuevas plantaciones de Azucarera de Cuba después del fin de la guerra de independencia con España y la nueva dependencia de los Estados Unidos de Norteamérica. En el caso de Chile, la exportación de trigo se multiplicó por seis entre 1850 y 1875, ampliándose considerablemente la superficie cultivada.

Todos estos procesos generaron en aquellos años una enorme expansión de los sistemas productivos, la ocupación de nuevos espacios, fenómenos masivos de emigración para resolver el problema de la falta de mano de obra (con europeos del Mediterráneo, sobre todo italianos, españoles y portugueses y aún con emigrantes del extremo oriente como chinos, japoneses e hindúes), el desarrollo de una potente agroindustria (frigoríficos, secadores de café, centrales azucareras, instalaciones de ferrocarriles y portuarias para las compañías bananeras) y la multiplicación de los medios modernos de comunicación (ferrocarriles y navíos mucho más potentes y veloces).

Todo ello amplió enormemente la capacidad productiva y exportadora de América Latina, enriqueció a su oligarquía y al capital inglés y después norteamericano asociados con ella, y consolidó y reafirmó el dominio del latifundio sobre el espacio agrícola.

Pero todo ello significó, al mismo tiempo, un crecimiento económico empobrecedor para las mayorías rurales formadas por indígenas libres a los que se les privó de su libertad por las llamadas campañas de pacificación en Argentina y Chile; para los indígenas de las comunidades a los que se les quitó gran parte de sus tierras y sus aguas a fin de obligarlos a trabajar en las haciendas, también para esos personajes, hoy de leyenda, que eran los gauchos –hombres libres convertidos en peones de estancias o en soldados de la frontera para las campañas contra los indios–, para los mestizos pobres y para los peones encadenados mediante trabajos forzados a las estancias (por la deuda o por la supuestas leyes de vagabundaje).

Inclusive, la mayoría de las veces, el latifundio cerró el paso a los nuevos colonos europeos que sólo tenían acceso a la tierra como pequeños arrendatarios o aparceros de las tierras de las haciendas y estancias, donde después de pasar de un contrato de corto plazo a otro, a menudo no les quedaba otra posibilidad más que emigrar a las ciudades –como Buenos Aires o Sao Paulo– a fin de trabajar en otra actividad o retornar a Europa.

Esos años fueron una época de enorme expansión de la agricultura latinoamericana y de pérdida y empobrecimiento de las masas rurales de la región.

## **Las reformas agrarias del siglo XX**

Frente a este fenómeno de concentración de la tierra, durante este siglo se fueron produciendo, constantemente, esfuerzos de redistribución de la misma a favor del campesinado sin tierra o de los minifundistas, en la medida en que en diferentes países se creaban condiciones políticas favorables –directa

o indirectamente— a las necesidades del campesinado. Estas condiciones fueron el resultado de revoluciones políticas o sociales y de presiones campesinas en el contexto de dichas revoluciones. También fueron la consecuencia del deseo de ciertos dirigentes políticos en el poder de ganar el apoyo del campesinado para procesos de cambios más globales, o de consideraciones de la importancia de una mejor distribución de las tierras para las políticas de desarrollo económico y social. A ello favoreció, en varios casos, un contexto internacional que presionaba para el cambio de las estructuras agrarias.

Una simple enumeración histórica nos recuerda los esfuerzos más importante de reforma agraria desde 1910 hasta estos días. La Revolución Mexicana iniciada ese año contra la dictadura de Porfirio Díaz fue un esfuerzo significativo en el cual destacan las luchas zapatistas y el gobierno de Lázaro Cárdenas (1934-40) que distribuyó más de 20 millones de hectáreas en forma de explotaciones ejidales. Pero los gobiernos posteriores de México, al poner el acento en el apoyo a la llamada “pequeña propiedad”, facilitaron la reconstitución de un neolatifundismo con gran concentración de la tierra en pocas manos y, en consecuencia —y a pesar de las redistribuciones posteriores— dejaron a millones de campesinos sin tierra. A ello contribuyo también el rápido crecimiento de la población rural, a pesar de la creciente emigración rural urbana y de campesinos hacia los mercados de trabajo de los Estados Unidos. En los años 90, a partir del gobierno del presidente Salinas de Gortari, la reforma agraria fue prácticamente detenida.

La Revolución Boliviana de 1952 fue otro hecho significativo; los campesinos del altiplano se redistribuyeron la mayor parte de las haciendas, hecho que fue legalizado por los posteriores gobiernos.

La frustrada reforma agraria de Arévalo y Jacobo Arbenz en Guatemala, en 1953, distribuyó tierra a unas cien mil familias campesinas. Pero el proceso fue detenido y retrotraído por la contrarrevolución apoyada por la *United Fruit* y el gobierno de los Estados Unidos y dirigida por Castillo Armas.

La reforma agraria impulsada por la Revolución Cubana en 1959 expropió los latifundios en manos de cubanos y nacionalizó los que estaban en posesión de compañías norteamericanas. Pero las evoluciones ideológicas posteriores de la Revolución contribuyeron a una situación en que el Estado cubano controló directamente el 84 por ciento de las tierras y el resto quedó en manos de un sector campesino dividido en tres tipos de organizaciones: asociaciones campesinas, cooperativas de crédito y de servicio; y cooperativas de producción agropecuaria.

En 1960 se inició una acción de reforma agraria en Venezuela, después de la caída de la dictadura de Pérez Jiménez. En sus primeros años tuvo un cierto impulso, pero posteriormente lo fue perdiendo. Según las cifras oficiales, 35 mil familias campesinas fueron beneficiadas en los dos primeros años con 1,4 millones de hectáreas. Según la Federación Campesina de Venezuela, solo 12 mil familias se beneficiaron en ese período con 337 mil hectáreas.

Los comienzos de los años 1960 fueron, con todo, la época de oro de las reformas agrarias en el siglo XX. En efecto, para contrarrestar la influencia política de la Revolución Cubana, el gobierno del Presidente Kennedy propuso a los diversos países latinoamericanos el pacto de la Alianza para el Progreso, firmado en Punta del Este (Uruguay) en 1961. Mediante este pacto, los gobiernos de América Latina se comprometían a realizar cambios estructurales—como la reforma agraria—en contrapartida de la ayuda económica norteamericana. Pero la mayoría de los gobiernos, controlados por élites conservadoras, se limitaron a aprobar leyes de reforma agraria sin acompañarlas de acciones consecuentes. En todo caso, como resultado de esa política, varios países (Chile, Perú, Ecuador, Colombia, Brasil y los países centroamericanos) aprobaron nuevas leyes de reforma agraria y ésta dejó de ser considerada como un elemento exclusivo de la subversión comunista contra las “democracias” de América Latina.

Los objetivos de estas reformas agrarias de los años 60 eran múltiples: mejorar las condiciones de vida del campesinado, incorporarlos a la demanda interna mediante mayores ingre-

sos ampliando el mercado para la industrialización, controlar las tensiones sociales, aumentar la producción agrícola y de alimentos; y evitar la repetición de nuevos procesos revolucionarios de tipo cubano.

En la mayor parte de los países, a pesar de la existencia de nuevas legislaciones, los esfuerzos reales de reforma agraria fueron débiles. Se limitaron a algunas distribuciones de tierras hacia los campesinos y sobre todo a fomentar planes de colonización. A mediados de los años 60, con el nuevo gobierno norteamericano de Johnson –habiéndose debilitado la presión externa– las reformas agrarias se fueron desdibujando y nuevas ideas comenzaron a prosperar: la revolución verde, las nuevas tecnologías, el desarrollo rural integrado. Hubo, sin embargo, dos países que hicieron excepción a esta regla: Chile y Perú.

En Chile, con la llegada de la democracia cristiana al poder –a fines de 1964– y con una amplia mayoría demócrata cristiana y de los partidos de izquierda en el Parlamento –después de las elecciones parlamentarias de 1965– se inició un proceso importante de reforma agraria que se profundizó durante el gobierno del Presidente Allende (de noviembre 1970 a septiembre 1973). Entre 1965 y 1973 se expropiaron 10 millones de hectáreas y se benefició a un gran número de familias campesinas. Pero todo este proceso quedó detenido brutalmente al instalarse en el poder, en 1973, la dictadura del general Pinochet.

En Perú, el gobierno militar del Presidente Velasco Alvarado aceleró el proceso de reforma agraria iniciado anteriormente bajo la administración de Belaúnde. Entre 1969 y 1978, se expropiaron unos 10 millones de hectáreas y se benefició a más de 300 mil familias campesinas, pero el proceso se fue debilitando en las fases posteriores del régimen militar y no favoreció a las comunidades de campesinos indígenas de la sierra que son los grupos campesinos más pobres del Perú.

La década de los 70 fue un periodo de retroceso generalizado de las políticas de redistribución de las tierras y de olvido de los campesinos. En América Latina, la proliferación de regí-

menes militares, autoritarios y represivos; y la dominación que comenzaba a producirse de las ideas neoliberales en el plano ideológico fueron conduciendo –desde el punto de vista del desarrollo agrícola y del desarrollo nacional– a poner el acento en la modernización capitalista, en el rol del mercado como el mejor asignador de recursos, en la apertura de las fronteras a la importación de productos agrícolas de los países desarrollados, en la adaptación de las estructuras productivas a las demandas y fluctuaciones del mercado internacional; y en la búsqueda del desarrollo de las exportaciones para hacer frente al endeudamiento externo. Las políticas de reforma agraria en los años 70 fueron prácticamente olvidadas y en muchos casos la concentración de la tierra de acentúo. En los años 80, sólo dos países adoptaron políticas de reforma agraria: Nicaragua con la Revolución Sandinista, en 1979, y Brasil con el inicio de la nueva República en 1985.

Las acciones de reforma agraria en diversos países fueron, sin embargo, a menudo seguidas de políticas violentas de contrarreforma como fue el caso de Guatemala con la contrarrevolución de Castillo Armas en 1954 y de Chile con el golpe militar dirigido por el general Pinochet en 1973. En otros casos, sin producirse contrarrevoluciones violentas, se establecieron políticas más moderadas que hicieron retroceder parcialmente la redistribución de tierras realizada anteriormente. Esto es lo que sucedió, por ejemplo, en Nicaragua después de la pérdida del poder sandinista. En otros países de América Central hubo también algunas acciones de reforma agraria, como en El Salvador, en los 90, que fueron consecuencia de los procesos de pacificación después de las verdaderas guerras civiles que afectaron a esa nación.

Como dijimos anteriormente, las reformas agrarias en América Latina fueron sobre todo el resultado de cambios políticos significativos en los países donde se desarrollaron. Éstas no fueron, esencialmente, la consecuencia de la presión social de los campesinos para acceder a la tierra, aunque en varios casos esta presión ha sido fundamental para las acciones de

reforma iniciadas (es el caso de México y Bolivia en el pasado y de Brasil hoy en día). Sin embargo, muy a menudo, las reformas agrarias han estado determinadas por movimientos políticos de origen urbano que buscaban un cambio en los regímenes políticos precedentes (luchas contra las dictaduras, en los casos de Cuba, Venezuela y Nicaragua) o de la búsqueda de una modernización económica y social en el caso de otros países (Chile y Perú).

En el siglo XX, los únicos países latinoamericanos donde no se produjeron procesos de reforma agraria son Argentina, Uruguay y Paraguay, aún habiendo, en el caso de estos dos últimos, proyectos de colonización que han buscado enfrentar la demanda de tierra de los campesinos pobres o de los candidatos a la colonización de nuevas tierras.

Al desarrollar políticas de reforma agraria, los gobiernos que las realizaron buscaban alcanzar objetivos diversos: suprimir la base del poder de la vieja oligarquía rural que había tenido en el pasado un poder dominante en la mayor parte de las sociedades latinoamericanas, mejorar las condiciones de vida de las masas campesinas incorporándolas al mercado nacional para facilitar la industrialización y producir con mayor rapidez—mediante la modernización agrícola y ganadera—productos para la exportación y el consumo interno. Todos estos eran objetivos para los que la persistencia del latifundio tradicional constituía un obstáculo básico. También se buscaba obtener una mayor equidad social que consolidara las bases de un régimen democrático, así como colonizar nuevas tierras para aumentar la base económica de producción agrícola y ganadera.

La importancia de las políticas de reforma agraria fue variable en función de la superficie de tierras sometidas al proceso de reforma, de la proporción que éstas representaban sobre el total de tierras disponibles en cada país y del número de familias beneficiarias de los procesos de redistribución.

Desde el punto de vista de la proporción de tierras reformadas sobre el total de tierras agrícolas disponibles al momento de la reforma, los casos más significativos fueron los de Bolivia

y Cuba, puesto que las cuatro quintas partes de las tierras fueron expropiadas. En el caso de Bolivia se trató de las tierras del altiplano en las que vivía la mayoría de la población.

En segundo lugar, encontramos los casos de México, Chile, Perú y Nicaragua donde la reforma afectó alrededor de la mitad de las tierras agrícolas, lo que disminuyó enseguida en Chile a causa de la contrarreforma agraria de Pinochet. En todos los otros casos menos de un cuarto a un sexto de las tierras fueron afectadas. En lo que concierne al número de campesinos beneficiarios, los casos más significativos fueron los de Cuba, Bolivia y México, aún considerando que en el caso de Cuba la mayor proporción de tierras fue mantenida bajo formas de propiedad estatal y que hasta los años 90 no se produjo una cierta descolectivización y entrega de la tierra a los campesinos.

Por otra parte, al inicio de la Revolución Cubana, una cierta cantidad de tierra que estaba en manos de pequeños campesinos –en calidad de arrendatarios o medieros– les fue atribuida en propiedad.

Durante y después de la fase más intensa de aplicación de las políticas de la reforma agraria los actores sociales fueron muy importantes en un sentido favorable o desfavorable a la redistribución de tierras. En el caso de Bolivia después de la revolución del MNR en 1952, los campesinos se apropiaron de las tierras que trabajaban anteriormente dentro de las haciendas del altiplano y el gobierno no hizo otra cosa que legalizar esta situación. En el caso de Guatemala y Chile, después de las contrarrevoluciones de Castillo Armas de 1954 y de Pinochet en 1973, los antiguos propietarios recuperaron una parte de las tierras redistribuidas anteriormente y una nueva burguesía agraria se fue constituyendo en Chile en detrimento de los campesinos beneficiarios de la reforma.

En el caso de Nicaragua –en medio de la guerra que se produjo entre los sandinistas en el poder y la contrarrevolución organizada por los Estados Unidos– los campesinos lograron obtener una cierta descolectivización en su beneficio y en detrimento de las fincas de Estado que querían constituir

los sandinistas. En el caso de Brasil es la acción organizada de un movimiento social poderoso, los sin tierra (MST) quienes ocupando las grandes propiedades consideradas abandonadas o mal trabajadas obligaron al gobierno brasileño a seguir una política de redistribución y a constituir "asentamientos".

En el caso de El Salvador, Perú y Honduras, igual que en Nicaragua, un gran número de cooperativas de producción establecidas por los procesos de reforma agraria se han dividido posteriormente en propiedades individuales por la presión de los campesinos. Por otra parte, en México las nuevas políticas neoliberales instaladas por el presidente Salinas De Gortari, en 1990, han favorecido la desaparición de numerosos "ejidos" que eran las formas tradicionales de organización de los campesinos por las políticas de reforma agraria.

## **La concentración de la tierra subsiste**

A pesar de todos los esfuerzos de reforma agraria hechos en diferentes países en el pasado, es un hecho evidente que la concentración de la tierra continúa siendo una realidad en América Latina, ya sea en manos de grandes empresarios individuales o de sociedades capitalistas y, a veces, con mucha menor importancia que en el pasado, en manos de latifundistas tradicionales. En el nuevo clima neoliberal que domina hoy en la región se habla muy poco de reforma agraria, salvo en el caso de Brasil. Y cuando se habla de ella, se ha inventado una nueva forma: la redistribución de la tierra por la vía del mercado para dar acceso a la propiedad a un cierto número de campesinos desprovistos de tierra.

Esta nueva forma propiciada por el Banco Mundial y otros organismos internacionales, es también una manera de reducir el rol del Estado en las políticas de reforma agraria; rol que fue fundamental en el pasado. Es también una manera de participar en la moda actual que supone que el mercado puede resolver todos los problemas mejor que nadie. Se

favorece el establecimiento de bancos o fondos susceptibles de ofrecer crédito para comprar tierras o regularizar títulos de propiedad. Estos programas de reforma agraria por la vía del mercado, han sido propiciados en Brasil, Bolivia, Venezuela, Honduras, Salvador, Ecuador, Colombia y recientemente en Guatemala. Pero dados los costos de compra de la tierra y de la regularización de los títulos de propiedad, la mayor parte de los campesinos pobres sin tierra quedan al margen de las posibilidades de acceder a la tierra por esta vía. Estas políticas parecen más bien favorecer a los especuladores y a las compañías de inversiones que pueden aprovecharse de las subvenciones acordadas. La tierra sólo puede ser comprada por un pequeño grupo de campesinos que no se encuentran entre los más pobres.

## **Globalización, pobreza y agricultura familiar**

En los dos últimos decenios el factor principal que ha moldeado la sociedad y la economía rural de América Latina no ha sido la reforma agraria sino el cambio de un modelo de desarrollo basado en la sustitución de importaciones y en la industrialización interna por otro fundamentado en la apertura externa, la promoción de exportaciones y la liberalización.

La crisis de la deuda de los años 80 y la adopción por la mayor parte de los países de la región de los programas de ajuste estructural estimularon las exportaciones agrícolas con la esperanza de que esto mejorara la situación de intercambio. Al mismo tiempo, la apertura de las economías condujo a un incremento de las importaciones alimenticias provenientes de los países más competitivos en el abastecimiento de estos productos. Consecuencia de ello es que el sector de exportaciones agrícolas primarias ha crecido con mayor rapidez que la producción para el mercado interno.

Esta globalización de las economías de la región ha incrementado las oportunidades de ingresos para aquellos

países con ventajas comparativas y con sectores exportadores bien incorporados a los mercados internacionales; como ha sido el caso de ciertos vegetales y productos hortícolas en México; de frutas, madera y vinos en Chile; de carne, cereales y soya en Argentina; de jugo de naranja en Brasil; de flores y otros productos no tradicionales en Centroamérica, Colombia y Ecuador, etcétera.

También se ha incrementado la producción de productos agrícolas destinados a la agroindustria y al procesamiento de alimentos para el mercado interno y externo. Pero han perdido importancia las producciones de alimentos tradicionales para el mercado interno –cereales, tubérculos y productos pecuarios– que no han podido competir con las importaciones provenientes de países con agricultura más competitivas.

Este cambio en los sistemas de producción ha modificado la estructura social del agro latinoamericano. Han sido fundamentalmente los agricultores capitalistas modernizados los que se han beneficiado de estas nuevas oportunidades puesto que contaban con el acceso a los recursos financieros, de tierra, de tecnología y de organización necesarios para estas producciones y con las posibilidades de acceso a estos nuevos mercados. En cambio, los productores familiares en la mayor parte de los casos disponían de recursos de baja calidad, dificultades de acceso a crédito y a seguros, escasez de tierras apropiadas, carencia de tecnologías adaptadas a su situación y de información sobre los mercados, además de enfrentar altos costos de transacción.

Las políticas de liberalización que se han aplicado a la agricultura de América Latina en el contexto de la globalización suponían que la disminución del rol del Estado sería compensada por el dinamismo del sector privado y que éste sustituiría con sus inversiones las inversiones públicas en las áreas más críticas del desarrollo rural: infraestructura, servicios financieros, extensión agrícola, investigación, y desarrollo de los servicios. Pero en la práctica, el rol de estas inversiones privadas ha sido muy limitado y dirigido sobre todo a beneficiar a la agricultura capitalista y marginando en gran medida a la agricultura familiar campesina.

Sólo algunos agricultores familiares con mayores y mejores recursos han tenido acceso, mediante la agroindustria a la que han sido incorporados, a las nuevas oportunidades para exportar o para un mercado interno destinado a los consumidores de alto nivel de ingreso. La integración de algunos sectores minoritarios de la agricultura familiar al complejo agroindustrial ha acentuado las diferenciaciones dentro de este sector. Mientras algunos han podido prosperar y capitalizar, otros han quedado en categoría de semi proletarios disfrazados generando un ingreso similar al de los asalariados. Por último, otros han sido completamente proletarizados.

En síntesis, la globalización ha provocado los siguientes cambios al mundo rural de América Latina:

- El incremento de las exportaciones de la agricultura no tradicional que se ha constituido en el sector más dinámico de crecimiento del sector agrícola.
- La pérdida de importancia de los cultivos de subsistencia producidos fundamentalmente por la agricultura familiar campesina.
- El incremento del consumo interno de productos alimenticios elaborados por la agroindustria (aceites vegetales, pastas, arroz, pollos, cecinas, productos lácteos, frutas y vegetales) a menudo con alto contenido de materia prima importada.
- Predominio de los agricultores capitalistas (agricultura empresarial).
- Cambios en la composición de la fuerza de trabajo rural. Los antiguos trabajadores fijos de las haciendas han sido substituidos por asalariados. Dentro de estos predominan los estacionales sobre los fijos. Se ha producido una feminización importante de la fuerza de trabajo y parte de esta fuerza de trabajo se ha urbanizado. A menudo esta fuerza de trabajo urbanizada depende de intermediarios o contratistas y no tiene una relación laboral estable con la empresa agrícola en la que trabaja.

## Pobreza rural

Todos estos cambios han incrementado la pobreza rural tradicional en América Latina.

Esta pobreza, como lo han demostrado los recientes estudios del FIDA (*Rural Poverty: a Regional Assessment*, September 1999), es un fenómeno social y económico multifacético caracterizado por:

- Exclusión socioeconómica y discriminación basada en razones étnicas o de género.
- Carencia o acceso limitado a los servicios básicos (salud, educación, vivienda).
- Nivel de ingreso por debajo de la canasta de bienes y servicios básicos, incluyendo alimentación.

La pobreza rural puede ser estructural o transicional. La estructural se caracteriza por niveles educativos muy bajos o inexistentes, por la dificultad de acceder a servicios rurales y por la falta de recursos productivos, de trabajo o, incluso, de capacidades productivas.

La pobreza transicional incluye a pequeños agricultores familiares o a trabajadores sin tierra particularmente vulnerables a los cambios producidos por los procesos de reforma estructural, por las crisis cíclicas de origen interno o externo y por la inestabilidad política.

Para estimar la magnitud de esta pobreza tenemos que partir de las cifras de la población rural en la región. Ésta habría disminuido en términos absolutos de 122 millones de personas en 1980, a 111 millones en 1997, de las cuales 26 millones pueden ser consideradas indígenas bilingües y 46 de origen indígena pero que únicamente hablan español.

Según la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) en 1997, de los 111 millones de personas antes mencionadas, 78 millones (un 70 por ciento) vivían bajo la línea de la pobreza y de éstos, 47 millones (un 42 por ciento) bajo la línea de extrema pobreza.

**Líneas de pobreza y extrema pobreza**

<b>Países</b>	<b>Pobreza</b>	<b>Extrema pobreza</b>
Brasil	75,5	36,5
Chile	57,1	32,6
Colombia	66,6	38,1
Costa Rica	42,8	21,4
El Salvador	42,8	21,4
Honduras	44,4	25,4
México	78,0	44,6
Panamá	54,8	31,3
Perú	43,3	28,9
Rep. Dominicana	56,3	32,3
Venezuela	86,2	49,2

Siete tipos de campesinos se observan en América Latina y el Caribe hoy día:

1. Ganaderos
2. Productores sub-familiares
3. Campesinos de subsistencia y sin tierra
4. Asalariados rurales
5. Comunidades indígenas campesinas
6. Indios nativos de la Amazonía y de las florestas húmedas
7. Pescadores artesanales

El mayor número de pobres rurales de la región está constituido por comunidades indígenas y campesinas que comprende a las comunidades andinas de Bolivia, del norte de Chile, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela y de las tierras ejidales de las comunidades indígenas mexicanas. También se incluyen aquí las comunidades mayas de Guatemala y las comunidades mapuches del sur de Chile. Se estiman en 24,3 millones los miembros de esta categoría (el 30 por ciento de los pobres rurales).

El segundo grupo mayoritario de los pobres rurales (otro 30 por ciento comprende 4,6 millones de pequeños ganaderos, 8,5 millones de productores agrícolas y 11,3 millones de agricultores ganaderos. La principal característica de este grupo

es el control de algunas tierras (tituladas o no tituladas) en pequeña escala, localizadas en zonas áridas o semiáridas y en los bordes de los valles regados. La producción agrícola se realiza en tierras ecológicamente frágiles y sujetas a incertidumbres climáticas.

Los pequeños agricultores combinan cultivos de subsistencia con cultivos comerciales y trabajos estacionales fuera de la agricultura. Durante la migración estacional de los hombres, las mujeres se hacen cargo de las actividades agrícolas. Los pequeños agricultores caen dentro de ambas categorías de pobreza – la estructural y la transicional– según la cantidad de recursos productivos disponibles por las familias, sus relaciones con los mercados locales y regionales y el acceso a los servicios.

El tercer grupo mayoritario de pobres rurales comprende a campesinos de subsistencia y a campesinos sin tierra (19,3 y 9,4 millones de personas respectivamente). Mientras los primeros son minifundistas, los segundos tienen características especiales: acceden a tierra en forma anual o estacional sobre la base del pago de una renta en dinero, en cosecha o en trabajo. Los campesinos de subsistencia y sin tierra dependen del trabajo asalariado permanente o estacional como principal fuente de ingreso con la producción agrícola destinada principalmente al consumo familiar. Ambos, los campesinos de subsistencia y sin tierra, se ubican en los niveles más bajos de la pobreza rural en materia de niveles de ingreso. El pequeño comercio es también una actividad realizada por las mujeres de esta categoría.

El desarrollo y la evolución de la agricultura de exportación ha creado una demanda estacional importante para trabajo especializado y no especializada en las áreas rurales. Como consecuencia, en la última década un número importante de pobres rurales y urbanos han obtenido su ingreso del trabajo y cosecha de frutas, clasificación, procesamiento y empaclado. Mientras la mayoría se emplea como trabajadores o recogedores de frutas sin especialización, un número creciente se ha incorporado a actividades más especializadas.

En 1998 según la Organización Internacional del Trabajo (OIT) unos 5,5 millones de personas ganaba su ingreso exclusivamente como trabajadores para consorcios agrícolas.

Ganaderos andinos, pescadores artesanales y nativos de las florestas amazónicas constituyen un grupo adicional de pobres rurales. Los grupos dedicados al pastoreo concentrados en Perú, Bolivia y algunos en el norte de Chile y de Argentina se dedican a la cría de llama y alpaca y suman unas 600 mil personas. Los pescadores artesanales son estimados en 1,1 millones de personas. Los pescadores que viven tribalmente en las orillas del Amazonas y del Orinoco constituyen un grupo estimado en 950 mil personas.

## Causas de la pobreza rural

Además de los factores históricos (concentración de la tierra y condición servil) y de los políticos (inestabilidad, regímenes represivos) otros factores que han contribuido al mantenimiento de la pobreza rural en América Latina son:

Factores macroeconómicos:

- Planes de ajuste estructural, disminución de las inversiones y del rol de apoyo del Estado.
- Falta de acceso a la tierra
- Subinversión en factor humano y capital social
- Subinversión pública en infraestructura
- Poco desarrollo de los servicios de apoyo
- Incapacidad de enfrentar la heterogeneidad de género y étnica en las zonas rurales.

En varios países de América Latina el impacto de la crisis financiera y económica de fines de los 90 y los efectos económicos de una serie de desastres naturales (el fenómeno climático conocido como El Niño y el Ciclón Mich) condujeron a un aumento importante de la pobreza rural.

Todo este cuadro demuestra que las políticas de reforma agraria, a pesar de haber sido en gran medida abandonadas, tienen aún plena vigencia junto con otras medidas de desarrollo rural, en los países de América Latina.

# De rústicas revueltas: Añoranza y utopía en el México rural

---

*Armando Bartra\**

## **Preámbulo:**

### **El siglo de las revoluciones campesinas**

El camino de México a la modernidad está empedrado de guerras campesinas. A lo largo de los siglos XIX y XX, el progresivo despliegue de la economía capitalista y del orden burgués, culminó en la sumisión de la agricultura a la industria y del mundo rural al urbano. Paradójicamente, los combates que derivaron en la dictadura de las ciudades se libraron casi siempre en el campo.

Este peculiar curso histórico no es sólo mexicano. La feroz colonización comercial y financiera del planeta desplegada durante el siglo XIX, anunciaba para el XX un mundo a imagen y semejanza de la Europa industrial. Un orbe de factorías y ciudades, habitado por unos cuantos burgueses y legiones de proletarios. Para unos esa la inminente modernidad global como saldo del progreso; para otros la antesala de la revolución socialista. Pero para unos y otros el emparejamiento productivo, social y cultural del planeta aparecía como una etapa insoslayable y necesaria en la historia de la humanidad.

Este mundo tecnológica, económica y socialmente homogéneo; esta universalización del sombrero de copa y el overol;

---

\* Director del Instituto de Desarrollo Rural MAYA, México D. F.

esta humanidad sin terratenientes y sin campesinos, sin etnicidades ni nacionalismos; este orden sin horizontes precapitalistas ni remanentes preburgueses; esta utopía compartida por los apologistas y los críticos del capital, nunca llegó, se quedó en las previsiones de los agoreros de la historia. El XX no fue el siglo del esplendor empresarial planetario y la revolución socialista generalizada. Al contrario, durante la pasada centuria fracasó la promesa civilizadora que el capital había hecho a los países periféricos y se multiplicaron las revoluciones desde el "atraso" buscando atajos menos dolorosos a la modernidad.

Y si de rebeldías se trata, el XX no fue el siglo del proletariado sino de los campesinos; no el de la expropiación de las fábricas sino el de la recuperación de las tierras.

La revolución rusa de fines del XIX y principios del XX es ante todo la guerra del *mujik*, y su curso dramatiza los dilemas de la inteligencia revolucionaria eslava frente al "atraso" de su nación. La gran pregunta de los pensadores de raíz romántica llamados "populistas", que rechazaban intelectualmente la inevitabilidad de una etapa capitalista en el tránsito del viejo régimen al reino de la justicia, ameritó una respuesta antimarxista del propio Carlos Marx: la reivindicación de la comunidad agraria como semilla del nuevo comunitarismo y de la revolución en sociedades periféricas e "inmaduras" como transitable atajo al socialismo. Pero Marx podía decir misa, pues los marxistas ortodoxos, como Plejanov, creían firmemente en el curso unilineal de la historia y apostaban a la alianza del proletariado con la burguesía "progresista" y no con los campesinos "reaccionarios". Hasta Lenin, que en comparación con los fundamentalistas de la época era un heterodoxo, sobreestimó la descomposición de la comunidad agraria y la proletarización del trabajo rural. De modo que cuando los jornaleros agrícolas exigieron tierra y el movimiento rústico se unificó en torno a demandas campesinas, no fueron los bolcheviques de Lenin sino los social-revolucionarios de tradición populista quienes los dotaron de programa. Pero si en

el derrocamiento del zarismo los campesinos pusieron el número y la fuerza, la conducción quedó en la minoría comunista, y pronto el nuevo gobierno le dio la espalda a sus aliados del campo, primero reprimiendo a las huestes “contrarrevolucionarias” de Nestor Majhno y más tarde emprendiendo la “liquidación económica” de la presunta burguesía agrícola reaccionaria encarnada en los *kulaks*.

Prolongación oriental del comunismo ruso, la revolución China es el más extenso e intenso ejercicio contestatario campesino del siglo XX. En un país netamente agrario y con un orden político-social arraigado en el despotismo asiático, cientos de millones de trabajadores rurales combatieron a la vez contra la intervención neocolonial japonesa y por liberarse de sus propios demonios. Y lo hicieron bajo la conducción política de un partido comunista que tuvo que reinventar el marxismo para responder a retos inéditos. Los “privilegios del atraso”, que según los populistas eslavos permitirían a Rusia transitar del subdesarrollo a la nueva sociedad sin pasar por el capitalismo, son traducidos por Mao Tsedong como la “página en blanco”, metáfora de una sociedad que, precisamente por sus anacronismos, podía encontrar atajos a la modernidad. Los avatares de la insurrección China son puntual alegoría del curso de las revoluciones del siglo XX. Fracasada la insurrección obrera de Shangai, la lucha se traslada al campo, de donde finalmente marchará de nuevo a las ciudades. Todo a través de una “guerra popular prolongada”, modalidad rural y campesina de la revolución, que sustituye a las frustradas insurrecciones generales de los obreros urbanos.

Si a esto sumamos los masivos movimientos agrarios y las intensas luchas independentistas que conmueven a la India, la otra gran nación rural del planeta, tendremos casi completo el panorama revolucionario de la primera mitad del siglo XX. Un escenario presidido por la sublevación de más de mil millones de campesinos y donde la insurgencia proletaria es subtrama menor. Todo porque las revoluciones propiamente dichas de la pasada centuria fueron conmociones del presunto

“atraso” y no inminencias liberadoras desde la supuesta “modernidad”. Rupturas históricas mal pronosticadas que sucedieron mayormente en Asia y no en Europa, en las orillas en vez del centro.

Del campo a la ciudad, de la periferia al centro, de los márgenes subdesarrollados y agrarios del sistema a las orgullosas urbes industriales, los campesinos enterraron al viejo régimen que la lógica del capital realmente existente lejos de erradicar remachaba. Envilecidos pero perpetuados por el nuevo mercantilismo agrario, un orden expoliador que saqueaba sistemáticamente su trabajo sin expropiarlos nunca del todo, y a falta de revoluciones proletarias que los llevaran de la mano a la libertad, los campesinos tuvieron que emanciparse por sí mismos.

## **Insurgencias agrarias decimonónicas**

Nuestra revolución campesina de 1910 es parte significativa de este proceso y su momento estelar en el continente americano. Pero en México la historia de las rebeldías rústicas empezó mucho antes.

Derrotados o pírricamente victoriosos los campesinos han sido actores destacados en nuestra historia como país independiente. En el intrincado tránsito a la modernidad representaron sucesivamente el papel de víctimas, villanos y héroes efímeros, pero siempre fueron personajes protagónicos. Y si bien en el curso del drama nunca han abandonado la escena, lo cierto es que mudaron profundamente. Pero en un punto los campesinos han sido constantes y hasta intransigentes: su oposición a las modalidades burguesas del “progreso”. En su sinuoso proceso de consolidación, el capitalismo mexicano se ha topado siempre con la resistencia, la oposición o la franca rebeldía de las comunidades rurales. Si “progreso” es patrimonio del régimen burgués y “modernidad” sinónimo de capitalismo, los campesinos mexicanos han sido y son empecinadamente “reaccionarios”.

Pero esta visión negativa respecto de los labradores, corresponde a la interpretación unilineal de la historia como un curso determinista al que todos debemos plegarnos so pena de resultar reaccionarios. La verdad es que el orden burgués enseña el cobre desde pequeño y las clases subalternas casi nunca han postergado sus propias demandas para sumarse alborozadas a los planes del gran dinero. En la lucha contra el antiguo régimen, los sueños libertarios de las incipientes clases trabajadoras urbanas y sobre todo de los campesinos, son contemporáneos del proyecto burgués. Por que las utopías no esperan al atardecer como el ave de Minerva, son pájaros mañaneros que cantan al alba de los tiempos. Así, junto con el capital nace la lucha anticapitalista, y los enemigos madrugadores del mercantilismo absoluto no tienen que hipotecar sus intereses y aplaudir a los nuevos amos con tal de evitarse el mote de conservadores.

Rejegos siempre han sido, pero en su terca oposición al inhóspito curso de la historia los rurales rasos embarnecieron y mudaron de rostro. Premisa del alumbramiento del capitalismo, condición permanente de su reproducción y componente destacado de su cuestionamiento, el campesinado es una clase en vilo, una multitud en perenne rebeldía.

### **Todo tiempo pasado debió ser mejor**

Las primeras etapas del curso campesino, asociadas a la emergencia y consolidación en México del mercantilismo absoluto, transcurren durante el siglo XIX; una centuria marcada por sucesivas insurrecciones rurales que se desarrollan casi sin interrupción y cubren prácticamente todo el país.

El panorama es abigarrado y múltiples los agravios causantes del estallido, aunque predominan los reclamos por despojos de tierras y por tributos excesivos. Levantamientos mesiánicos como la "guerra de castas" en la península de Yucatán y la rebelión Chamula en Chiapas, coexisten con movimientos inspirados en un nebuloso socialismo, como el de la

Sierra Gorda; el antiimperialismo de los rebeldes de Tantoyuca contrasta con la afiliación del "Tigre de Álica" y sus seguidores a la intentona imperial de Maximiliano. Detrás de los movimientos están los liberales o los conservadores, el clero o algunas potencias extranjeras; y las luchas acarrean agua al molino del centralismo o del federalismo, de la reforma o de la contrarreforma, de la independencia o del imperio. A primera vista los campesinos son volubles por naturaleza. Materia dispuesta para todas las causas, se movilizan por conflictos disímolos y persiguen objetivos diversos. No son más que tropa, dirían algunos, simple materia prima en guerras ajenas.

Pero más allá de lo anecdótico, en el fondo, las persistentes insurrecciones rurales que mantienen al país en vilo durante todo el siglo XIX, son siempre manifestaciones de resistencia a la expansión de un capitalismo que impone sus premisas a sangre y fuego. Síntomas de la oposición rural a un "progreso" que avanza por vías socialmente reaccionarias. Son, en fin, estallidos de rebeldía contra una modernidad que expropia pero no libera, que cancela la precaria autonomía de las comunidades sin ofrecer derechos ciudadanos, que lejos de romper los yugos del antiguo régimen remacha sus grilletes y suma cadenas a las cadenas.

Porque, tanto durante la reforma liberal como en el porfiriato, los forjadores del progreso mexicano impusieron su programa modernizador a contrapelo de las mayorías agrarias y frecuentemente a filo y bala. En su pretensión de liberar de sus viejos vínculos a la tierra y al trabajo, el incipiente capitalismo dirigió sus baterías contra las comunidades rurales, y fue de arranque un proyecto antipopular que los campesinos vieron como otra vuelta de tuerca en el añejo sistema de explotación.

La aplicación de las Leyes de Reforma "liberó" a las comunidades de gran parte de sus tierras pero no exoneró proporcionalmente a los campesinos de las cargas impositivas. Y de la misma manera, con la desamortización de los bienes comunales se pretendió "desvincular" a la mano de obra rural, pero el empleo resultó azaroso, estacional, mal pagado y con frecuen-

cia forzado, compulsivo y matador. Sometidas a un doble saqueo y expropiadas de la base material de sus ingresos, las comunidades estallaron. La chispa no fueron los viejos agravios ni tampoco los nuevos por sí mismos, el disparador de la insurrección fue la explosiva combinación de unos y otros.

Acosadas por las sucesivas oleadas expropiadoras de la Reforma y el porfiriato, las comunidades reaccionaron contra el “progreso” y la “modernidad”. Ante un oscuro presente y un ominoso futuro, no quedaba más que la esperanza milenarista. De modo que conforme avanzaba el siglo XIX, los campesinos fueron llegando a la conclusión de que todo tiempo pasado debía haber sido mejor, y presas de una súbita nostalgia conservadora se rebelaron contra los avances del mal y para restaurar tiempos pretéritos que se les antojaban felices.

Pero un gobierno porfirista que gobernaba para todos los poseedores, hizo el milagro de reconciliar a la clase dominante. De modo que las insurrecciones campesinas perdieron a sus aliados coyunturales y en vez de fisuras en el poder se toparon con una represión unánime y sangrienta. Así, la estabilidad entre los dos siglos fue posible por la derrota de las rebeliones indígenas. La proverbial “paz porfiriana” se fincó sobre los sepulcros de innumerables campesinos masacrados en combate o simplemente asesinados.

## En la horma

Tras el fragor de las batallas un nuevo orden rural se iba imponiendo silenciosamente. La utopía *farmer* de los reformadores liberales no se cumplió: los pequeños agricultores independientes y protoempresariales de carácter rancharo y los jornaleros auténticamente libres, resultaron la excepción, mientras que el latifundio y las labores impuestas siguieron dominando el panorama rural. Sin duda, el trabajo agrícola se fue unciendo paulatinamente al capital, pero no por vías proletarias sino por mecanismos de trabajo forzado, más crudos pero más efectivos. Así, el peonaje “acasillado” de las haciendas del centro;

el enganche estacional forzoso en plantaciones, monterías y fincas tropicales del sureste; y el franco régimen esclavista de las plantaciones henequeneras de Yucatán, fueron las formas vicarias del trabajo asalariado. Mientras que los aparceros, arrendadores precarios y “habilitados” constituían un ilusorio campesinado independiente.

Los labradores que se someten al nuevo orden son sobrevivientes de las grandes insurrecciones de vocación restauradora. Pero su condición de derrotados no los hace sumisos. Y la abierta rebeldía del pasado no se cancela, es sustituida por el sordo regateo dentro del orden presente. En algunos casos la injusticia entripada de todos los días incuba iras personales: Doroteo Arango y Santana Rodríguez, fueron bandidos antes de transformarse en los revolucionarios Pancho Villa y *Santanón*; y un tal Zapata Salazar fue en su momento perseguido por delitos del orden común. Pero los verdaderos héroes de las soterradas luchas de los años “pacíficos” del porfiriato no son los bandidos sociales sino los cientos de anónimos representantes que encabezaban a sus comunidades en interminables y casi siempre infructuosas reclamaciones legales. Zapata, Amador Salazar, Genovevo de la O y otros caudillos militares, brillaron en el Morelos revolucionario de la segunda década del siglo XX, pero antes de ellos los líderes campesinos del estado eran hombres oscuros y pacientes, como Jovito Serrano, quien defendió tesoneramente al pueblo de Yautepec contra la hacienda de Atlihuahán y pagó su atrevimiento con trabajo forzado en las monterías de Quintana Roo.

Con el porfiriato se extiende y consolida un nuevo tipo de relaciones agrarias. No se trata de los nexos que se suponen típicos del régimen burgués, pero sin duda responden a la implacable lógica del gran dinero. De grado o por fuerza, los campesinos aprenden a coexistir con ellas y a negociar su sobrevivencia en este nuevo contexto. Y así, la lucha abierta por utopías conservadoras va dejando su lugar al sordo forcejeo más o menos pacífico. Por otra parte, es sintomático, aunque no generalizado, el que a principios del siglo XX algunos movi-

mientos campesinos radicalizados, como el de los indígenas populucas de la sierra de Soteapán, en Veracruz, y los seguidores de los hermanos Gutiérrez, en Tabasco, se vinculen a la dirigencia anarco-comunista del Partido Liberal Mexicano de los hermanos Flores Magón; agrupación que sin lugar a dudas no mira hacia el pasado sino hacia el porvenir. Más sintomática aún es la incorporación al magonismo de numerosos indios yaquis de Sonora, remanentes de las guerras del XIX, y de algunos sobrevivientes de la rebelión tomochitca, de Coahuila, que sustituyen la inspiración mesiánica de la “santa niña de Cáborá” por la prosaica conducción política de la Junta Organizadora del Partido Liberal.

Pero aunque anuncian una lucha agraria inédita, estos movimientos no hacen verano, y la emergencia de un movimiento rural de nuevo tipo tendrá que esperar hasta la segunda década del siglo, cuando el desgaste económico del “milagro porfirista” y la reaparición de enconos dentro de la clase dominante, propiciarán de nueva cuenta la insurrección campesina.

## **La revolución agraria mexicana**

El historiador John Womack afirmó que los campesinos de Morelos se fueron a la revolución porque no querían cambiar, y lo mismo podría decirse del resto de los trabajadores rurales. Como veremos la tesis es cierta y no lo es.

Las vagas promesas del Plan de San Luis en el sentido de revisar los juicios agrarios fraudulentos y la decisión insurreccional de Francisco I. Madero, gozan sin duda de simpatías entre numerosos contingentes de la pobrería rural. Pero en un primer momento las ambiciones campesinas son bastante limitadas; no se espera de Madero ningún cambio drástico en el orden existente, si acaso la reparación de algunas injusticias menores y el mejoramiento de las condiciones de regateo con la clase dominante.

Canceladas las grandes utopías restauradoras del siglo XIX, el campesinado mexicano reaparece en el escenario político del XX con expectativas muy modestas. Pero unos cuantos meses de revolución hacen más por la conciencia rústica que los treinta años pacíficos del porfiriato. En el curso de los combates los insurrectos miden sus fuerzas, descubren la fragilidad de su enemigo, vislumbran las debilidades de sus aliados coyunturales y radicalizan su propio proyecto político: no basta con atenuar algunos excesos, es necesario arrancar la injusticia de raíz. Y si las utopías conservadoras ya no resultan convincentes hay que inventar una utopía revolucionaria.

Quizá al principio, las comunidades de Morelos se fueron a la revolución “porque no querían cambiar”, como escribió Womack en su célebre libro, pero puestas a hacer se decidieron a cambiarlo todo. El proyecto zapatista plasmado en el Plan de Ayala, como también la Ley Ejecutiva para la Repartición de Tierra, promulgada en 1913 por Carrera Torres en San Luis Potosí, y otros programas campesinos semejantes, son la expresión más clara de que el movimiento agrario mexicano ya no mira hacia atrás sino adelante y está entrando en una nueva etapa histórica.

En la segunda década del siglo XX, los campesinos –que a lo largo del siglo XIX resistieron infructuosamente la instauración del sistema burgués y durante el interludio porfirista asumieron su derrota– emprenden la crítica práctica de ese orden inhóspito. Y esa crítica ya no es restauradora sino revolucionaria.

La maduración del movimiento campesino está lejos de ser homogénea. El proceso revolucionario es muy desigual y si en Morelos, Puebla, Tlaxcala, Guerrero y otras regiones del centro, el zapatismo difunde un proyecto político claro, en otros lugares el conflicto es nebuloso y con frecuencia los campesinos combaten en trincheras ajenas y con banderas prestadas. Pero si la utopía revolucionaria no se transforma de un día para otro en patrimonio común, para 1920, tras casi diez años de violentos combates y enconadas confrontaciones políticas,

la opción radical forjada en Morelos y aclimatada en muchas otras regiones, se ha incorporado al imaginario colectivo del campesinado deviniendo una alternativa política nacional.

Pese a su carácter abigarrado y dispar, la insurgencia rural de 1910 no es otro movimiento agrario de corte decimonónico. Ya no se trata de una rebelión conservadora sino de la primera batalla campesina revolucionaria. Durante el gobierno de Porfirio Díaz los trabajadores rurales habían saboreado las amargas mieles del capitalismo económico; después, al calor de la lucha revolucionaria, le toman la medida al reformismo burgués y sus adalides. Estas dos experiencias los llevan a diseñar su propia opción revolucionaria. Y con la emergencia de este proyecto se cierra el ciclo insurreccional del siglo XIX y se inaugura el combate rural del siglo XX.

Pero, aunque la abrumadora mayoría de los combatientes sean campesinos y algunos naveguen con banderas propias, en las batallas de la segunda década del siglo XX también se dirimen las reivindicaciones del reformismo burgués. Puesto entre la espada y la pared por los intentos restauradores neoporfiristas y la intransigencia campesina, este sector tiene que radicalizarse en cada nueva fase de la lucha, si no quiere verse rebasado por la derecha o por la izquierda.

Así, finalmente, el núcleo más visionario de la pequeña burguesía logra imponerse en el plano nacional, mientras que las otras fuerzas se diluyen o se repliegan a sus reductos locales. Tras diez años de cruentos combates, el porfiriato y los grupos más conservadores han sido definitivamente derrotados. Pero también los campesinos radicalizados, el ala izquierda de la revolución, han perdido la batalla.

### **La revolución después de la revolución**

Las luchas campesinas mexicanas del siglo veinte se inician con una derrota. Pero se trata de una derrota gloriosa y sumamente fructífera. Gracias a su intransigencia en los años violentos de la revolución, los rústicos se abrieron un espacio

económico en el desarrollo capitalista posterior, adquirieron reconocimiento social, se transformaron en emblema cultural posrevolucionario y conquistaron un excepcional espacio jurídico y político dentro del nuevo Estado mexicano.

El agrarismo institucional es resultado de la correlación de fuerzas desarrollada durante la revolución. Pero la consagración constitucional de la Reforma Agraria no es suficiente, y el destino del agrarismo en las décadas posteriores dependerá de un permanente regateo entre los campesinos y el nuevo Estado. De esta manera, la reforma rural mexicana se constituye en ámbito de perpetuos y enconados conflictos. Las fluctuaciones de la política agraria durante los años posrevolucionarios expresan la cambiante correlación de fuerzas que se establece entre sucesivos gobiernos obsesionados por la idea de clausurar la Reforma Agraria, dejándola a medias, y un movimiento campesino terco en llevarla hasta sus últimas consecuencias.

Con el fin de la etapa armada de la Revolución y la consagración constitucional de los derechos campesinos, culminó el prolongado combate por la conservación o restitución de la tierra, iniciado casi desde la conquista. Pero la transformación de una demanda en un derecho no clausuró las luchas rurales. En la posrevolución los trabajadores del campo tuvieron que hacer valer sus nuevas atribuciones constitucionales, y el agrarismo reapareció como lucha para que se ejecutara la Reforma Agraria.

Durante el gobierno de Carranza, en el breve interinato de De la Huerta y a lo largo de los periodos presidenciales de Obregón y Calles, se institucionalizó un agrarismo epidérmico dirigido a restablecer la paz social, desmovilizar a los insurrectos y conquistar legitimidad para el nuevo Estado. El ideólogo carrancista Luis Cabrera había definido al ejido como "el complemento del mísero jornal", y hasta 1935 este postulado presidió el reparto: se entregaron dotaciones ínfimas en tierras de temporal, apenas para una agricultura de subsistencia, mientras que los terrenos aptos, los cultivos de plantación y la

agroindustria, seguían reservados a la propiedad privada. Situación contradictoria, pues a la vez que el Estado pretendía obtener consenso y base social organizada en el medio rural, restringía los derechos agrarios constitucionales, excluyendo del reparto a los peones acasillados y haciendo inenajenables latifundios de plantación y agroindustrias.

Y en vez de la anhelada paz social se inauguró una nueva etapa de lucha agraria; un movimiento campesino ya no insurreccional, pero tan beligerante como el de la década anterior y, a veces, políticamente más radical.

De 1926 hasta 1933, la Liga Nacional Agraria (LNC) fue la organización campesina más poderosa, y los agraristas rojos, inspirados tanto por Zapata como por Lenin, realizaron promisorios experimentos sociales. En Yucatán, el Partido Socialista del Sureste y sus Ligas de Resistencia impulsaron una suerte de socialismo indígena, que reivindicaba la cultura maya frente al criollismo de la "casta divina", la comunidad rural contra la hacienda, y la autosuficiencia alimentaria sobre la agroexportación henequenera de enclave. A esta experiencia, frustrada en 1924 por el asesinato de su líder, el zapatista Carrillo Puerto, siguieron las de Veracruz y Durango, encabezadas respectivamente por los comunistas Úrsulo Galván y José Guadalupe Rodríguez, la de Michoacán que lideraba el ex mojado Primo Tapia, y la que en la Costa de Guerrero impulsaron los hermanos Escudero, el vate Valente de la Cruz y los hermanos Vidales. También se desarrollaron fuertes movimientos encabezados por caudillos regionalistas como Saturnino Cedillo, en San Luis Potosí, y Tomás Garrido Canabal, en Tabasco, que siendo conservadores empuñaron banderas radicales.

La intención de Plutarco Elías Calles de dar por terminada la reforma rural, y el que la LNC no se sometiera al recién constituido Partido Nacional Revolucionario, colocaron a los agraristas rojos a la defensiva. Y la Liga sufrió varias divisiones, hasta que en 1933 la corriente encabezada por Graciano Sánchez y respaldada por Lázaro Cárdenas, entonces candidato a la Presidencia de la República, creó la Confederación Campesina

Mexicana, antecedente inmediato de la Confederación Nacional Campesina (CNC).

### **El agrarismo hecho gobierno**

Para Lázaro Cárdenas los campesinos podían pasar de la agricultura de subsistencia a la comercial transformando al ejido en eje desarrollo agropecuario, y por eso en su sexenio repartió más y mejores tierras que en los 20 años anteriores, creó el Banco de Crédito Ejidal y promovió las formas colectivas de producción. Cárdenas hizo suyas muchas de las banderas de los campesinos rojos de los años veinte y en cierto sentido durante su mandato el agrarismo radical se volvió gobierno.

Este viraje no fue gratuito, estuvo precedido por incontables tomas de tierras y multitudinarias huelgas de jornaleros agrícolas, que junto con el incendio cristero, ponían en entredicho la eficacia económica y la legitimidad social del modelo de desarrollo agropecuario impulsado desde los años veinte.

Casi todas las acciones agrarias cardenistas fueron antecedidas por enérgicas luchas campesinas. La expropiación de cerca de 500 mil hectáreas en La Laguna y su distribución entre casi 50 mil beneficiarios, fue la culminación de recurrentes paros de jornaleros agrícolas, que en agosto de 1936 se transformaron en una incontrolable huelga general. En Mexicali, Baja California, la expropiación de casi 100 mil hectáreas en beneficio de unos cuatro mil ejidatarios, resolvió una larga serie de invasiones al latifundio de la *Colorado River Land Co.*, iniciadas desde 1923. Con la restitución de 36 mil hectáreas a la comunidad Yaqui de Sonora, culminaron cuatro siglos de combate casi ininterrumpido. La expropiación de las tierras cañeras de la *United Sugar* de Los Mochis, Sinaloa, respondió a la lucha por mejores condiciones de trabajo. Y la movilización sindical de los jornaleros precedió también a la afectación de las haciendas de Lombardía y Nueva Italia en Michoacán.

El radicalismo agrario de Cárdenas legitimó con creces sus pretensiones de unificación campesina, y durante su mandato

el Estado mexicano logró, por primera y única vez, coadyuvar al surgimiento de una organización rural oficialista que por un par de años fue auténticamente representativa; la CNC, formada por decreto presidencial de 1935 y constituida en 1938.

Si el zapatismo histórico es el campesinado vuelto ejército, el cardenismo fundador es el campesinado hecho gobierno. Por eso, en el cruce de los milenios tantos hombres del agro son neozapatistas y neocardenistas; campesinos que se identifican con los llamados justicieros del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) y respaldan las consignas libertarias del Partido de la Revolución Democrática (PRD).

### Los años negros

Desde 1940 el gobierno dio marcha atrás a la reforma agraria, pero el movimiento rural ya no recuperó la fuerza y beligerancia de la inmediata posrevolución, entrando en un prolongado reflujó interrumpido sólo por breves estallidos.

Si los gobiernos del medio siglo pudieron revertir el agrarismo sin incendiar el país, fue por que el reparto ejidal de Cárdenas había satisfecho las demandas más urgentes de los campesinos y al mismo tiempo los había encuadrado en una organización obediente. Claudicante apenas a dos años de su fundación, la CNC encajó sin chistar las ocho mil resoluciones de inafectabilidad agrícola y 203 de inafectabilidad ganadera, que entregara Ávila Camacho, y no protestó cuando Miguel Alemán aumentó los límites legales de la pequeña propiedad y otorgó de nueva cuenta el derecho de amparo a los propietarios de tierras, que les permitía bloquear jurídicamente las resoluciones expropiatorias.

Pero su complacencia tuvo un alto costo y pronto la CNC perdió la exclusividad. En 1947 Vicente Lombardo Toledano formó el Partido Popular; y dos años después la Unión General de Obreros y Campesinos de México (UGOCM), que a las primeras de cambio perdió sus bases obreras, pero en los años cincuenta se transformó en una organización campesina con

fuerte arraigo en el noroeste del país. Cuatro años más tarde, una escisión del PRI liderada por el general Miguel Henríquez Guzmán fundó la Federación de Partidos del Pueblo Mexicano y su brazo rural la Unión de Federaciones Campesinas, donde militaban algunos dirigentes cardenistas. La Unión no tuvo la continuidad de la UGOCM, pero ambas expresaban el descontento rural con la política agraria del gobierno y con el oficialismo de la CNC.

En los años cuarenta del siglo XX se consolidó también una vertiente inédita del movimiento campesino: la lucha de los ejidales comerciales por agua, crédito y mercado. El reparto cardenista había creado numerosos ejidos de alto potencial, organizados en cooperativas, pero en los cuarenta gobierno prefirió apoyar a las empresas agrícolas privadas. Apareció entonces una nueva trinchera agrarista; un frente de lucha que, además de la tierra, reivindicaba la autogestión y facilidades económicas para la producción ejidal, y que tuvo sus más intensas manifestaciones en los ejidos colectivos de La Laguna, pero se presentó también en los campos cañeros de Los Mochis, Atencingo y Zacatepec, impulsado por asociaciones de productores como la Unión Central de Sociedades de Crédito Colectivo Ejidal, de la Comarca Lagunera, y la Sociedad de Intereses Colectivo Agrícola y Ejidal Emancipación Proletaria, de Los Mochis.

En los cincuenta, la repatriación de más de un millón de braceros y las sucesivas crisis, que afectaron tanto la producción de alimentos para el mercado interno como la exportación, embrocaban severamente al agro. A fines de la década, la lucha por la tierra de una generación de campesinos nacida después de la revolución, se extendió por todo el país. En el noroeste hizo cabeza la UGOCM, que en 1958 y 1959 organizó tomas de tierra en Baja California, Sonora y Nayarit. Ascenso agrarista de corta duración que durante los años sesenta derivó en nuevo reflujo.

Pero mientras el movimiento de masas se aplacaba, en algunos estados estallaba la violencia libertaria. En 1961 el gene-

ral retirado Celestino Gasca convoca a una caricaturesca y abortada insurrección, que sin embargo llama la atención por el gran respaldo que logró en zonas rurales de Veracruz. Más de consideración son las autodefensas armadas campesinas que aparecen en Chihuahua a principios de los sesenta y las guerrillas de base rural que surgen en Guerrero a fines de la década, una encabezada por Genaro Vázquez y la Asociación Cívica Nacional Revolucionaria y otra liderada por Lucio Cabañas y el Partido de los Pobres.

En los años sesenta la producción agropecuaria reduce su crecimiento y en los primeros setenta se desplomaron las cosechas de maíz y de frijol. A mediados de la década se desata de nueva cruenta la lucha por tierra y mejores precios para la producción campesina.

Los últimos sesenta y los setenta son años de insurgencias, tanto estudiantiles como obreras, urbano-populares y campesinas. Y el nuevo agrarismo se expresa en decenas de organizaciones regionales como el Consejo Nacional Cardenista, de Colima; la Comisión de los Cien Pueblos y la Unión Campesina Independiente, de Veracruz; el Campamento "Tierra y Libertad", de San Luis Potosí y el Frente Campesino Independiente, de Sonora. También hay convergencias multisectoriales como la Coalición Obrero Campesino Estudiantil de Oaxaca, la Coalición Obrero Campesino Estudiantil del Istmo y el Frente Popular de Zacatecas.

La insurgencia rural consigue el reparto de anacrónicos latifundios ganaderos, como los de Tlaxcala y la Huasteca potosina, y en 1976, por primera vez desde el cardenismo, son expropiadas en Sonora extensas y valiosas tierras de riego. En 1979 la mayoría de las organizaciones campesinas regionales que venían luchando por la tierra se unifica en la Coordinadora Nacional Plan de Ayala (CNPA). Pero también cobran fuerza agrupamientos formados a resultas de los nuevos repartos agrarios como la Coalición de Ejidos Colectivos de los Valles del Yaqui y del Mayo, en Sonora.

## **La reforma de la Reforma: los tiempos del neoliberalismo**

La “reconversión” agraria de los ochenta y noventa cambia radicalmente el panorama rural. Durante los gobiernos de Miguel de la Madrid, Carlos Salinas y Ernesto Zedillo, el Estado proveedor deja paso a las “sabias” decisiones del mercado, y junto con la reforma al Artículo 27 Constitucional –que restituye a la tierra su condición de mercancía, conculcada por la revolución “populista” de 1910– se desmantela todo el sistema burocrático de fomento, subsidio y regulación, que gravitaba sobre el “sufrido” campo mexicano. La banca de desarrollo adopta criterios comerciales y descobija a la enorme mayoría de sus acreditados; los subsidios agrícolas a la operación de la infraestructura hidráulica, a los energéticos y a insumos básicos, como semillas y fertilizantes, dejan paso a las cuotas y precios “realistas”; paraestatales como Inmecafé, Tabamex, Proquivemex, Profortara, Cordemex y la mayor parte de los ingenios azucareros, que con su intervención normativa, agroindustrial y comercial, regulaban el mercado de importantes productos agrícolas, son desbaratados; los precios de garantía de los cultivos básicos desaparecen y con ellos gran parte del sistema de acopio, almacenamiento y redistribución al que daban sentido.

A cambio de la vieja, intrincada e ineficiente “economía ficción” se ofrece la “libertad de mercado”: una libre cotización de las cosechas que deberá corregir el crónico “sesgo antiagrícola” de nuestra economía, obligando a que la ciudad pague al campo lo debido. Pero el parco y transitorio mejoramiento de los precios agrícolas relativos no compensa, ni con mucho, el brutal encarecimiento “realista” de los costos y, por si esto fuera poco, la apertura a las importaciones, consustancial a la “globalización”, desploma de nueva cuenta las cotizaciones agrícolas internas.

### **Desmantelando Agromex**

Diseñadas y operadas a fines de los setenta, las políticas articuladas en Sistema Alimentario Mexicano (SAM), que abar-

caban desde la producción primaria hasta el acopio y comercialización de los bienes agropecuarios, y que priorizaban a los pequeños y medianos productores de carácter campesino en lo tocante a los recursos fiscales, se comenzaron a modificar a principios de los años ochenta.

Con la crisis de 1982, se reduce el flujo financiero al campo, que ese año disminuye un 11,6% y el año siguiente el 16,7 por ciento, acumulando caídas más severas en 1986, con motivo de la crisis fiscal. Así, entre 1981 y 1988 el crédito agropecuario total, disminuye en 23,7 por ciento y desde entonces el financiamiento agrícola no volvería a recuperar sus niveles anteriores. Sin embargo, durante los ochenta Banrural se concentra en los cultivos básicos y en acreditar a los campesinos, de modo que pese a la reducción del monto de los recursos, aumenta la extensión de tierras acreditada.

Por otra parte, a partir de 1981 y durante todos los ochenta, los precios de garantía, que en la década anterior habían sido el instrumento para incentivar la producción, se reducen en términos reales para los principales productos alimentarios. Así, entre 1983 y 1989 el precio del maíz disminuye en 20 por ciento, el del arroz en 16 por ciento y el del trigo en 15 por ciento. El resultado es una contracción en la superficie cultivada y en la producción, tanto de granos básicos como de oleaginosas y cultivos forrajeros. Paralelamente, se da un notable incremento de las importaciones agropecuarias, sobre todo en sorgo, soya, azúcar, carnes frescas, grasas, aceites vegetales y animales y leche en polvo. Así en 1989 las importaciones agropecuarias y de alimentos procesados llegan a cuatro mil millones de dólares, mientras que las exportaciones son de sólo 3,7 millones.

Pese a que en el sexenio de Miguel de la Madrid, el fuerte y dispendioso apoyo al sector agropecuario y a los campesinos, instrumentado por López Portillo a través del SAM, se redujo sustancialmente, con el impacto que hemos señalado, durante su gobierno se mantuvo el mismo modelo en las políticas públicas hacia el campo. En cambio durante la adminis-

tración de Carlos Salinas, se operó un profundo ajuste estructural, que arranca desde 1990.

La hipótesis de los operadores del cambio era que la excesiva regulación e intervención estatal había distorsionado los precios, propiciando una inadecuada asignación de los recursos e inhibiendo la inversión privada. Pero la cuestión de fondo era la convicción neoliberal de que una agricultura donde se empleaba el 23 por ciento de la Población Económicamente Activa pero solo se generaba el 8 por ciento del Producto Interno Bruto, era insostenible. De lo que se desprendía un proyecto básico: desplazar del campo a los campesinos redundantes, operar un sustantivo drenaje poblacional que debía desplazar a unos tres millones de productores, es decir, entre quince y veinte millones de personas.

En cuanto al destino de estos "sobrantes", era asunto que preocupaba menos a quienes no tenían otro afán que "eficientar" al sector, pero en todo caso, se suponía que los desplazados encontrarían acomodo en la industria y los servicios, cuyo crecimiento daría para eso y más, pues desde entonces se pretendía que durante los noventa la economía creciera a tasas de entre seis y siete por ciento.

Esta conversión se instrumentó a través del Programa de Modernización del Campo, diseñado por la SARH a principios de 1990. En cuanto al crédito agropecuario, el planteamiento era diferenciar y depurar a los destinatarios, de modo que Banrural sólo debía atender a los de "potencial productivo". Así, entre 1988 y 1991, el crédito del banco disminuyó un 60%.

El modelo se basaba en diferenciar tres clases de agricultores: los productores empresariales, que serían atendidos por la banca comercial; los productores con "potencial productivo" capaces de transitar a la condición empresarial, que serían atendidos por Banrural; y los campesinos con cartera vencida y sin reales condiciones para devenir empresarios, que serían atendidos en un nuevo esquema: el Programa Nacional de Solidaridad.

En cuanto a la comercialización, desde 1989 se suprimieron todos los precios de garantía menos los del maíz y el frijol,

y Conasupo circunscribió su acopio a estas dos cosechas. Paralelamente se suprimieron los permisos de exportación (en 1985 317 productos requerían estos permisos mientras que en 1990 ya eran sólo 57) y los precios internos se alinearon con los externos.

Paralelamente, el Estado se retiraba de la producción y comercialización de insumos agropecuarios. Así, desapareció Fertilizantes Mexicanos y la industria de los abonos químicos se privatizó entre 1992 y 1993. Por otra parte, desde 1991 se otorgó permiso a las empresas privadas para comercializar semilla certificada, con lo que Productora Nacional de Semillas quedó sin materia de trabajo. En la misma tónica se privatizaron los Distritos de Riego, al pasar la administración de los sistemas hidráulicos a los productores.

La cereza del pastel fue el cambio en el artículo 27 de la Constitución; mudanza aprobada en febrero de 1992, por la que no sólo se daba por terminado el reparto agrario, sino que se establecía la posibilidad de privatizar todas las tierras en posesión social, directamente las ejidales e indirectamente las comunales, con lo que se abría al mercado la mitad de toda la superficie agrícola del país y el 40 por ciento de toda las superficies ganaderas y silvícolas.

Estos cambios respondían al modelo neoliberal de concebir el desarrollo, pero además eran necesarios para hacer posible la gran jugada del sexenio: la firma de un Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), con Estados Unidos y Canadá. Un convenio comercial que, en lo tocante a la agricultura, suponía sacrificar la producción nacional de granos básicos - rubro en el que no somos "competitivos" - y privilegiar la de frutos y hortalizas, que corresponden a nuestras "ventajas comparativas". Pero para que el futuro TLCAN fuera posible, era necesario también suprimir todos los subsidios a los insumos, créditos, energéticos, etcétera, que distorsionaban costos y precios, y sustituirlos por un único apoyo directo y en efectivo al productor. La "madre de todos los subsidios" se llamó al Programa de Apoyos Directos al Campo (Procampo), que se pagaría anualmente y por hectárea, conforme a un padrón.

En el campo, el modelo neoliberal de los ochenta y noventa, impulsado desde el gobierno de Miguel de la Madrid, pero sobre todo durante el de Salinas y el de Zedillo, significó poner fin al agrarismo, cancelando el derecho de los campesinos a la tierra, pero también suprimir las políticas públicas de fomento a la producción ejidal, dejando a los pequeños agricultores del sector social al arbitrio del mercado.

El presidente Carlos Salinas quiso endulzar el caramelo envenenado ofreciendo a los campesinos una “mayoría de edad” que debía conducirlos al bienestar a través de la eficiencia productiva.

Algunos se lo creyeron, pero la enorme mayoría de las organizaciones que concertaron con el salinismo una privatización agraria que supuestamente debía beneficiar al sector social de la producción haciéndolo autónomo y autosuficiente, vieron quebrar sus proyectos, arrastrados por una crisis de rentabilidad rural que dio al traste con muchos empresarios agrícolas privados, cuantimás con las modestas empresas asociativas de los labradores.

Así, los campesinos emprendedores, que en los ochenta creaban uniones de crédito del sector social, en los noventa se declaraban insolventes y fundaban una combativa asociación de deudores: El Barzón.

El cambio de milenio transcurre en medio del estruendo y la confusión. La tierra ya no es un derecho campesino sino una mercancía más, y las organizaciones rurales económicas, que lograron resistir la privatización, al desorden de las políticas públicas y a la interminable crisis agrícola, están de capa caída. Y si bien se vienen gestando nuevas formas de resistencia, también hay preocupantes manifestaciones de descomposición social. Muchos jóvenes campesinos descubren que sólo hay rentabilidad en la amapola y la mariguana y que los secuestros son el único mecanismo redistributivo disponible.

Cientos de miles de trabajadores rurales emigran a las ciudades, mientras que otros tratan de huir a los Estados Unidos, y aproximadamente mil quinientos cada día –uno

por minuto—lo logran. Numerosas comunidades acosadas por la creciente criminalidad desconfían de la ley y se hacen justicia por propia mano. Aleccionada por el fracaso de sus padres y sus abuelos, la nueva generación rural de plano ya no cree en el campo.

En un contexto de bancarrota económica recurrente, crisis política crónica, ingobernabilidad hormiga e interminable depresión social, resulta francamente alentador que un grupo de mexicanos golpeados por la historia, oprimidos por la estructura y cimbrados por la coyuntura; un contingente desde siempre ofendido y humillado, como son los pueblos indios, haya tomado la iniciativa en 1994 desatando una insurrección armada y que pronto deviene insurgencia pacífica, y esté luchando denodadamente por su emancipación. Y que lo haga no sólo por demandas inmediatas y materiales sino también y sobre todo por sus derechos históricos.

El afán de los pueblos indios por la autonomía, al que le abrió paso la estentórea insurrección del EZLN, no mira al pasado sino al porvenir. Es una demanda particular, pero también el emblema democrático y justiciero de los mexicanos rascos. De los que reclaman democracia, alternancia en el poder y una reforma política definitiva; pero también un nuevo pacto donde democracia comicial y participativa rime con justicia social y equidad económica. Lamentablemente la reforma constitucional pactada entre el gobierno federal y las comunidades indígenas, durante la presidencia de Zedillo, fue desconocida por este mandatario, y años después fue desvirtuada por la mezquindad y el racismo de la mayoría de los legisladores, de modo que los indígenas siguen esperando el reconocimiento constitucional de sus derechos autonómicos.

### **“El campo no aguanta más”**

En el arranque del tercer milenio el paulatino pero consistente desmantelamiento de la pequeña y mediana agricultura mexicana tocó fondo. Pero los desahuciados de la “apertura”

y la “desregulación” se resisten a salir silenciosamente del escenario como dicta el libreto.

El movimiento agrario que estalla a fines de 2002 y principios de 2003, con el lema “*El campo no aguanta más*”, resulta de una crisis de rentabilidad alevosamente calculada por los tecnócratas de la “reconversión”, pero también de la tenaz resistencia de un campesinado acorralado, sin opciones rurales creíbles ni verdaderas salidas urbanas. Si en los setenta la lucha por la tierra parecía un combate contra la proletarización, hoy los hombres del campo saben que se enfrentan a la exclusión.

En todas partes el mundo rural es profundo, persistente. Pero en México más, pues los campesinos se reinventaron a sí mismos mediante una revolución. Nuestra agricultura doméstica no es residuo ni herencia; nuestra economía campesina es una conquista. El derecho a la tierra se reivindicó exitosamente hace ochenta años; por la dotación de ejidos tuvieron que pelear de nuevo los agraristas rojos de los veinte y los campesinos cardenistas de los treinta; contra el renovado latifundio se movilizaron los neozapatistas de los setenta. Y desde el principio se luchó porque la tierra fuera del que la trabaja, pero también para que trabajando la tierra se pudiera vivir dignamente.

Hoy los jóvenes rústicos no creen en el campo. Pertenecen a una generación desilusionada de la agricultura doméstica que le apuesta a la emigración y sueña con hacerla en el gabacho. Pero el éxodo es doloroso, incierto, y hasta los trasterrados exitosos necesitan una retaguardia rural en el terruño. Entonces, más que síntoma de una extinción anunciada, la diáspora deviene creativa estrategia de sobrevivencia: un campo que camina no por dejar de ser sino para seguir siendo.

El primero de enero de 1994, al entrar en operación el TLCAN, el EZLN se levantó en armas contra un tratado emblema de la injusticia que ofende a los mexicanos. Nueve años después, cuando los alzados chiapanecos se han identificado principalmente con la causa autonomista de los pueblos indios, el movimiento campesino retoma la bandera inicial: la lucha

contra una globalización salvaje cuyos primeros damnificados son los indios y los pequeños agricultores.

El nuevo milenio es crucial para los campesinos organizados: o debilitamiento rápido, irreversible y final; o acciones heroicas propias de trances extremos. Al dismantelamiento los agraristas, de capa caída desde los ochenta, se suma en los noventa la ruina, descapitalización, migración, envejecimiento, desilusión, descomposición social y erosión organizativa, que aquejan a unas agrupaciones productivas cuya presunta "mayoría de edad" resultó acta de defunción. Pero las siete plagas no acabaron del todo con los campesinos, quienes en la inminencia de la extinción han decidido vender cara su vida.

La inesperada energía que despliega un sector largamente sangrado, proviene de que las diferencias de gremio, proyecto, táctica o filiación política, que por décadas separaron a los toma tierras de los productivos, a los viables de los desahuciados, a los autoconsuntivos de los mercantiles, a los de mercado interno de los exportadores, a los indios de los mestizos, a los autónomos de los políticamente afiliados, pasaron a segundo plano frente a un modelo agrosida que a todos vapulea. Y es que la exclusión es emparejadora, diluye las diferencias, unifica a los diversos.

La sorpresiva amplitud de las recientes jornadas, se explica también porque la veinteañera promesa neoliberal de que el mercado nos haría libres, justos y democráticos, resultó falaz. Hoy están arruinados los "carentes de potencial", condenados de arranque, pero también los presuntamente "viables". Más aún, a la hora de la verdad resultó que los más pobres, que practican el autoabasto, resistieron mejor el vendaval que los puramente comerciales. Por si fuera poco, la abrupta apertura comercial devastó también a la micro, pequeña y mediana industria; y si bien los sectores transnacionalizados se beneficiaron del vuelco, el conjunto de la economía no creció. Así, la presunta entrada al "primer mundo" vía globalización nortea, ya no tiene credibilidad; ni en el campo ni en ninguna parte.

El desconcierto político con que arrancó el milenio, también favorece al movimiento. El viejo régimen priista ejercía un eficiente control corporativo sobre los campesinos, que se diluyó con la administración de Fox; un gobierno derechista que retoma la política neoliberal del PRI pero carece de los operadores, amarres y fidelidades agrarias del viejo régimen. Así la CNC y los priistas del CAP aún no habían logrado un acomodo satisfactorio con las debutantes autoridades agrarias lo que propició su alianza circunstancial con el movimiento campesino. Sin duda lo que buscan los priistas es restaurar el viejo clientelismo, pero para lograrlo se han tenido que embarcar en una reforma de los paradigmas, hábitos y políticas agrarias del Estado, que ellos mismos ayudaron a construir. ¿Hasta cuándo?

Si por su despliegue y composición la actual lucha campesina es la más extensa e incluyente de las últimas décadas, por su contenido es el cuestionamiento social más directo y explícito que se haya dado al modelo neoliberal que inspira las políticas públicas desde hace veinte años; mentís que –bien visto– se extiende al absolutismo mercantil que inspira la globalización salvaje. Y es que los pequeños y medianos agricultores son los mayores perdedores de la globalización. Ciertamente el TLCAN no tiene toda la culpa; pero en su articulado está el epitafio de los campesinos, de modo que al confrontarse con la letra y el espíritu del tratado, el movimiento retoma la declaración de guerra al tratado comercial con que se alzaron hace nueve años los indios chiapanecos.

Cuestionamiento que no se queda en asuntos de mercado, pues al ser abismal nuestra asimetría con el norte, los campesinos y la agricultura de por acá no son defendibles sin apelar a sus funciones sociales, ambientales y culturales, sin reivindicar la polifonía de un agro que cosecha café pero también aire, tierra y agua; que produce maíz pero igualmente seguridad y soberanía alimentarias; que genera materias primas al tiempo que empleos; que es un sector de la producción económica pero también un reproductor de

cultura, de identidad, de solidaridades. Y admitir esto es reconocer los límites infranqueables y terminales del absolutismo mercantil, un sistema desafanado de las diversidades humanas y ambientales, donde lo que no produce ganancia no tiene valor.

Algunos piensan que el espíritu de la época está en las luchas reactivas e informales que se confrontan desde fuera con el orden económico, social o político. Batallas espectaculares pero efímeras que brillan, concitan extensas solidaridades y se apagan al enfrascarse sus animadores en trajines menos vistosos. Las jornadas campesinas han sido un mentís a tal predicción. Como el movimiento indígena de los últimos años, la presente lucha es una "protesta con propuesta", como dicen sus animadores. Así como el Congreso Nacional Indígena dispone de un elaborado planteamiento autonómico y busca su reconocimiento constitucional, así las organizaciones campesinas saben bien lo que quieren y sus planteos programáticos son más consistentes, específicos y argumentados que las recetas de los neófitos burócratas agrarios que nos aquejan.

Y si hasta diciembre del 2002, cada sector y cada organización tenía sus propias demandas y propuestas particulares, hoy se han articulado en un consistente programa unitario. Un planteo comprehensivo y estratégico que permitió romper con los habituales bilateralismos divisionistas y emprender una negociación multilateral con el gobierno.

Las recientes jornadas campesinas son valiosas en sí mismas, pero también porque le desbrozan el camino a la futura movilización de contingentes obreros. Fuerzas que ya se desplegaron en las acciones solidarias con los campesinos pero tienen su propia agenda clasista y nacional: en primer lugar detener la reforma patronal y corporativa a la Ley Federal del Trabajo, pergeñada por la iniciativa privada, los charros y el gobierno, al tiempo que impulsan un proyecto de Ley democratizador y favorable a los asalariados; en segundo lugar, impedir la privatización silenciosa de la producción, distribución y comercialización de electricidad, que es el pri-

mer paso en la entrega del petróleo y otros energéticos al capital trasnacional.

En la misma línea de ideas, las rústicas revueltas del 2003 son importantes en el tránsito de resistir las reformas antipopulares y antinacionales del “gobierno del cambio”, a impulsar reformas justicieras. Hasta ahora la izquierda social y la izquierda política han logrado detener las iniciativas fiscales, energéticas, laborales y educativas de Vicente Fox. En cambio el movimiento campesino ha conseguido también formular e impulsar su propia reforma. Una mudanza que no se impondrá de un día para otro, pero que avanzará paulatinamente en tanto lo permita la correlación de fuerzas. Reforma en curso y sostenida desde abajo, que desacredita las visiones en el fondo apocalípticas de quienes creen que resistiendo y confrontando desde fuera llegaremos por arte de magia –o por cualquier otra vía– a un vuelco definitivo del sistema.

La lucha campesina ayudó a colocar en la agenda política uno de los temas identificados por la Consulta sobre Prioridades Nacionales, que a fines del 2002 impulsaron diversas fuerzas políticas y sociales, y cuya importancia se ratifica ahora, ya no con el peso del voto sino con la contundencia de la movilización. Y esta agenda, sustentada en las opiniones y acciones de una sociedad organizada y participativa, le da sentido democrático y compromiso real a la participación de la izquierda en los inminentes comicios; en particular en los que definirán la composición de la cámara de diputados, pieza clave en las futuras batallas por la reforma del estado. El nuevo pacto para el campo mexicano se tendrá que empujar desde abajo, pero también desde arriba, y es importante que los campesinos amarren compromisos con diputados y senadores progresistas. Pero al mismo tiempo esto obliga a que los partidos de izquierda redefinan su función y en vez de ver, como fines en sí mismos, el triunfo en los comicios y la conquista de puestos públicos, los asuman como compromisos programáticos socialmente vigilados.

## Colofón: “Tierra y libertad” ataca de nuevo

El siglo XX amaneció desmañanado por los perentorios gritos de *¡Semlia y volia!* ¡Tierra y libertad! –que hermanaban a los narodnikis rusos con los zapatistas mexicanos–, se desayunó leyendo la crónica de dos grandes revoluciones campesinas, con sus auspiciosas reformas agrarias, y le llegó la noche en medio de un renovado entrampe del mundo rural.

Transcurrida la centuria fabril y urbana por excelencia, el malestar agrario no ha remitido y los crepusculares campesinos reclaman de nueva cuenta tierra y libertad, *semliya y volia*. Al alba del XXI la reforma rural es una asignatura pendiente.

Pero no se trata de la misma reforma. Los avatares agrarios del siglo pasado crearon situaciones originales que plantean desafíos inéditos. Las transformaciones rurales del milenio entrante demandan paradigmas nuevos y tendrán que hacer su propio camino.

La reforma agraria de antes debía abolir las formas de propiedad, relaciones sociales y modos de dominación del viejo régimen; propiciando con ello el desarrollo tanto de la agricultura como de la economía en su conjunto, así como la instauración de un orden de libertades civiles.

Si, además, era impulsada desde abajo por los campesinos y otras clases populares, la reforma adoptaba un talante justiciero, suponía repartos territoriales más o menos extensos y con frecuencia apostaba a una acumulación de capital agrario basada en el trabajo propio, sea por una vía familiar tipo *farmer*, o a través de cooperativas.

Pero, muchas veces, la estructura agraria señorial no provenía del viejo régimen sino del moderno colonialismo capitalista, siempre pragmático y proclive al saqueo, al rentismo y a los modos serviles de explotación. Entonces, la reforma agraria se insertaba en la lucha por la independencia, y la expropiación de latifundios extranjeros era parte del programa de “liberación nacional”.

Con el socialismo real, que se estableció mayormente en países atrasados, agrarios, a veces coloniales y siempre en deuda con el viejo régimen, el siglo XX intentó soslayar los proverbiales padecimientos del “despegue” capitalista, transitando a la modernidad y a la justicia por una vía alterna. En estos países, las reformas democrático-burguesas se entreveraron con las transformaciones socialistas.

La conversión agraria antifeudal –y con frecuencia anticolonial– se empalmó con la progresiva implantación del socialismo agrario, encarnado en empresas estatales de producción o servicios y en medianas o grandes cooperativas campesinas.

En el segundo tercio del siglo, y sobre todo después de la segunda guerra mundial, aun en los países capitalistas se generalizó el involucramiento del Estado en la economía; dando por resultado reformas rurales fuertemente intervenidas por la burocracia y atosigadas por aparatosas empresas gubernamentales, lo que por un tiempo hizo poco discernibles los modelos agrarios socialistas de la semiestatizada agricultura de ciertos países de “economía mixta”.

En menos de cien años, el programa de la reforma se fue haciendo cada vez más complejo y variopinto: a la misión original de abolir el viejo régimen de propiedad y sus relaciones sociales y políticas se sumó pronto la descolonización del campo, cuando la reforma se daba en el contexto de una lucha de “liberación nacional”, y por último se le añadieron diversos modelos de reordenamiento rural, destinados, unos, a propiciar el desarrollo del capitalismo y otros a favorecer la acumulación originaria socialista. Así, la reforma agraria pasó de ser un ajuste de cuentas con los remanentes del régimen feudal a ser también premisa y palanca de las experiencias poscapitalistas del siglo XX.

Pero en el último cuarto de la centuria se desmoronaron el “socialismo real” y el “Estado de bienestar”, Marx y Keynes salieron de las bibliografías y cobró fuerza una nueva y perversa reforma agraria; una conversión neoliberal que favorece

la agroexportación sobre la soberanía alimentaria, que desmantela paraestatales, suprime regulaciones y propicia el libre mercado de tierras. Paradójicamente, la apuesta librecambista, que cancela subsidios y pretensiones de autosuficiencia en nombre de la globalización, no se da tanto en las economías mas fuertes –la Unión Europea, Estados Unidos y Japón protegen sus agriculturas– como en los países menos desarrollados. Y con excepcional entusiasmo en los regímenes postsocialistas que regresan al redil; la impulsan también, a su manera y en cierta medida, los sistemas socialistas de mercado.

Por si fuera poco, en la última década, el paradigma neoliberal topó con pared y sus recetas están siendo fuertemente cuestionadas. La total “libertad de mercado”, asumida fervorosamente por los más débiles, tiene efectos perniciosos en un mundo de bloques y monopolios. Pero más aún en el sector agropecuario, del que dependen en primera instancia la alimentación y la vida humana, y en un ámbito ecológico donde la diversidad natural es incompatible con la homogeneización productiva a ultranza y donde resulta difícil y artificioso convertir en valor de cambio el valor de uso del medio ambiente.

Así, aun las agriculturas mas ferozmente “reconvertidas” están demandando de nueva cuenta una cierta intervención estatal, y la oleada libertaria, anticooperativista y desreguladora de los países exsocialistas y neosocialistas está dejando paso a una revalorización de las responsabilidades agrarias del gobierno y dando un nuevo impulso a las formas asociativas, ahora voluntarias y autogestionadas.

Una nueva revolución agraria global comienza a cocinarse. Una conversión que asume los retos técnicos y económicos de preservar y restituir la biodiversidad irreductible al valor de cambio; una reforma social y política consecuente con las exigencias democráticas y autogestionarias de los tiempos que corren; una estrategia clara en sus objetivos pero flexible en sus métodos y capaz de dar soluciones distintas a problemas diversos, potenciando para ello los niveles locales y regionales

de decisión y gobierno; un modelo agrario inédito y de escala planetaria, sustentado en acuerdos multinacionales de cooperación que no necesariamente tienen que pasar por los gobiernos; un proyecto que al reconocer los derechos históricos de los pueblos autóctonos restituya a la tierra su sentido de hábitat y patrimonio moral; una reforma primermundista que también se dé el lujo de preservar la agricultura como paisaje y como cultura campesina.

Pero no por poner al día el programa agrario de la humanidad olvidemos que en muchos países la vieja reforma antilatifundista y emancipadora está pendiente, que en el arranque del milenio millones de trabajadores rurales sin tierra siguen demandando dignidad y reparto agrario: *¡Semlia y volia!*, ¡Tierra y libertad!

# Reforma y contrarreforma agraria en el Perú

---

*Laureano del Castillo Pinto\**

## **Hacia un Balance de la reforma agraria peruana**

La reforma agraria peruana ha sido reconocida como una de las más radicales, se inició en 1969 y culminó formalmente en 1991. En el presente documento se intentará hacer una breve revisión del mencionado proceso, considerando las modificaciones sufridas, para luego ver algunas perspectivas.

### **Contexto en el cual surgió**

En la primera mitad del siglo XX la escena política y social era dominada por el Estado oligárquico, expresado en la “República Aristocrática” como la llamó el historiador Jorge Basadre. En la agricultura de entonces, las bases de la dominación oligárquica estaban constituidas por grandes haciendas exportadoras de corte moderno (productoras sobre todo de azúcar y algodón en la costa norte del país y algunas de lana en la sierra sur) y por latifundios, sobre todo serranos, donde se mantenían formas de trabajo no salariales o precapitalistas. Al igual que en la mayor parte de nuestros países, la distribución de la tierra mostraba una tremenda desigualdad, dejando

---

\* Investigador del Centro de Estudios Peruanos, CEPES, Lima - Perú.

una cantidad muy grande de campesinos y comunidades de indígenas al margen. Así, de acuerdo al censo de 1961, tan sólo el 0,4 por ciento de las unidades agropecuarias de 500 hectáreas o más concentraba el 75,9 por ciento de la superficie agrícola total, mientras que el 83,2 por ciento de las unidades agrícolas menores de cinco hectáreas ocupaban sólo el 5,5 por ciento del total de la tierra agrícola<sup>1</sup>.

Ese injusto orden originará protestas campesinas a lo largo y ancho del país durante las primeras décadas del siglo XX; una de las más conocidas la encabezó Teodomiro Gutiérrez, Rumi Maqui, en Puno en 1924. La respuesta de los gobiernos, la represión policial, no impidió que estas protestas siguieran produciéndose hasta inicios de los años 60.

A ello se sumarían los cuestionamientos provenientes de sectores políticos como el APRA y nuevas fuerzas políticas como la Democracia Cristiana y Acción Popular, que confluirían con sectores intelectuales que venían evolucionando desde posturas indigenistas. Incluso la Iglesia Católica, que tradicionalmente había actuado legitimando el orden tradicional, expresó en 1959 su clara demanda de una reforma agraria. Pero el principal cuestionamiento al orden oligárquico provendrá de los propios campesinos, sobre todo a partir de los últimos años de la década de 1950:

“Las gigantescas olas de movilización campesina de fines de la década del 50 y comienzos de la del 60 toman por sorpresa a la sociedad peruana. Los campesinos irrumpen en la escena política desde el exterior planteando un cuestionamiento radical al orden agrario vigente y mostrándose como una fuerza democrática revolucionaria de gran brío. Su agitación, junto con los movimientos guerrilleros, golpean profundamente la legitimidad de ese

---

1 Cristóbal Kay, citando a Barraclough, señala estadísticas similares sobre concentración de tierras en América Latina en la década de 1960. Kay, Cristóbal, *Reforma Agraria, Industrialización y Desarrollo: ¿Por qué Asia Oriental superó a América Latina?* En *Debate Agrario*, N° 34, Lima, CEPES, julio 2002.

orden agrario y de sus beneficiarios, los terratenientes, y ponen en el orden del día la cuestión de la reforma agraria”<sup>2</sup>.

El régimen oligárquico enfrentaba una crisis a fines de los años 50 del siglo pasado. Cinco serían las modificaciones más importantes que experimentó la agricultura peruana durante ese período: el fuerte incremento de la población con insuficiente expansión de la frontera agrícola; la fuerte diferenciación interna de las comunidades campesinas, parcialidades y áreas minifundistas; la modernización de los latifundios, abarcando desigualmente a haciendas costeñas y serranas; el desarrollo de los medios de comunicación y del sistema educativo; y la crisis de la ideología colonial terrateniente que consideraba que “el problema del indio” era moral, educativo y étnico antes que económico y social.

Ante las presiones sociales hubo algunos esfuerzos limitados, como el proyecto de la Comisión para la Reforma Agraria y la Vivienda, la promulgación de la Ley de Bases de Reforma Agraria en 1962, el Decreto para legalizar la reforma agraria realizada por los campesinos cusqueños y la primera Ley de Reforma Agraria en 1964. Pero la medida fundamental fue la aprobación de la Ley de Reforma Agraria en 1969 por parte del Gobierno Militar del Gral. Velasco Alvarado, que representa –según los historiadores– el segundo golpe de Estado institucional en nuestra historia nacional, influido por consideraciones de la doctrina de seguridad nacional y, sobre todo, por el final del dominio oligárquico.

También debe destacarse el papel que cumplieron, en aquellos años, organismos internacionales como la FAO o como la Alianza Para el Progreso –impulsada por el gobierno norteamericano– para la aplicación de una reforma agraria en Perú.

---

2 Caballero, José María, “La Reforma Agraria y más allá: el fracaso del modelo agrario del régimen militar. Un análisis social y político” En Agricultura, Reforma Agraria y Pobreza Campesina, IEP, Lima, 1980. p. 59.

## Carácter de la reforma agraria

Como es obvio, los sectores conservadores y los propios afectados (hacendados costeños y terratenientes serranos) criticaron lo que llamaron el “despojo de la propiedad” y caracterizaron la reforma agraria como “comunista”, alentados en parte por los planteamientos que luego harían los militares de llevar adelante en el país un modelo alternativo de ordenamiento social al que llamaron una “democracia social de participación plena”.

Sin embargo, los militares desecharon los planteamientos hechos por sectores de izquierda desde años atrás, en el sentido de confiscar (es decir, expropiar sin pago) las tierras a los hacendados y entregarlas a los campesinos. El camino seguido en este punto fue la expropiación de las tierras, aprovechando de una modificación constitucional que facilitaba las expropiaciones con fines de reforma agraria producida al inicio del gobierno de Fernando Belaúnde y que permitía pagar las indemnizaciones por las tierras expropiadas en armadas e incluso con bonos.

Caballero afirma que los militares se habrían planteado dos objetivos desde el inicio: organizar sobre nuevas bases el desarrollo del capitalismo agrario y encauzar la participación política del campesinado, pero más allá de algunos planteamientos vagos sólo tenían clara su decisión de fustigar a las fracciones oligárquicas terratenientes<sup>3</sup>.

Lo que no está en duda es la radicalidad de la reforma, que se expresa en la cantidad de tierras que se afectaron. Se trataba de una ley que no daba mayores posibilidades a los hacendados de evadirse, pues no contemplaba estatutos de excepción, no excluía ninguna zona del país de su aplicación, ni atacaba únicamente a las unidades económicas “atrasadas”

---

3 Ibid., p. 71. Henry Pease coincide con estas afirmaciones, “La Reforma Agraria peruana en las crisis del estado oligárquico” en *Estado y Política Agraria*. 4 Ensayos. DESCO, Lima, 1980 (segunda edición).

dejando en pie a las “modernas”. Esto explica cómo al cabo de los primeros cuatro años de la aplicación de la Ley, cerca de 12 millones de hectáreas fueron objeto de afectación en el país<sup>4</sup>, aunque finalmente fueran adjudicadas a campesinos menos de 10 millones de hectáreas. En similar lapso, entre 1964 y 1968, en aplicación de la primera Ley de Reforma Agraria, el gobierno de Belaúnde afectó menos de un millón de hectáreas.

En su aplicación concreta, la reforma agraria privilegió la adjudicación de las tierras afectadas a las empresas asociativas creadas por el gobierno militar, es decir, a cooperativas agrarias, sociedades agrícolas de interés social –SAIS–, empresas rurales de propiedad social y grupos campesinos. En efecto, estas cuatro formas asociativas concentraron el 76 por ciento del total de tierras adjudicadas, mientras que las comunidades campesinas y nativas recibieron sólo el 12,8 por ciento y se entregó en forma individual (familiar) tan sólo 10 por ciento de las tierras<sup>5</sup>.

Esa preferencia por las modalidades asociativas, en las cuales lejos de dividir las haciendas y latifundios entre los campesinos, se optó por constituir empresas cooperativas o similares, de acuerdo a los expertos, habría tenido que ver con el mantenimiento de economías de escala y con las experiencias aplicadas en otros países. En la práctica, pese al discurso oficial, muchos campesinos sintieron que en vez de repartirse la tierra se los vinculó compulsivamente a empresas mayores.

Dentro del esquema planteado por los militares, los campesinos pasaron a ser socios de las nuevas empresas cooperativas (al igual que las comunidades serían incorporadas como socias de las SAIS), lo que no respondió a ninguna consulta a los campesinos sino que fue resultado de una condi-

---

4 De acuerdo al Censo de 1961, el total de la superficie agropecuaria era de 18 millones 604 500 Has.

5 Datos tomados de “Reforma Agraria en Cifras”, Dirección General de Reforma Agraria y Asentamiento Rural, Ministerio de Agricultura, Marzo 1982.

ción indispensable para ser beneficiario de la reforma agraria. En función de ello y además del hecho de que las tierras se adjudicaban a las empresas bajo la *cláusula de reserva de dominio*, los hacendados y otros sectores conservadores acusaban al Estado de constituirse en el dueño de las tierras. Por su parte, en atención justamente a esa preferencia por las empresas asociativas, desde las organizaciones de izquierda se atacaba a la reforma agraria por seguir la vía terrateniente y se demandaba su radicalización (recomendando al mismo tiempo a los campesinos desconocer el pago de la deuda agraria).

Pero más allá de los discursos, lo cierto es que se observaban serias inconsistencias entre el pretendido apoyo prioritario del gobierno a las cooperativas y otras empresas asociativas agrarias (expresado en lo relacionado a la adjudicación de tierras, así como en materia de créditos y otros servicios), lo que rápidamente generó conflictos al interior de esas empresas, sea debido a la limitación para incrementar los salarios, a la imposición de precios subsidiados para el consumo interno, al condicionamiento de los créditos a la agricultura y a la intromisión directa del propio Ministerio de Agricultura, entre otros. En un breve trabajo García Sayán mostró las contradicciones entre esa supuesta prioridad de las empresas asociativas y las medidas tributarias y otras, aplicadas por el mismo gobierno durante los años 1968-1976<sup>6</sup>.

## Objetivos de la reforma agraria

De acuerdo a los expertos, la reforma agraria peruana se ubicaba dentro de un proyecto de desarrollo agrario, por la vía capitalista. Pero como se ha dicho, los militares no tenían claro su proyecto para el campo. Eso es lo que puede explicar los cambios continuos producidos en el texto de la propia ley de

---

6 García-Sayán, Diego: "La Reforma Agraria hoy", en Estado y Política Agraria. 4 Ensayos. DESCO, Lima, 1980 (segunda edición).

reforma agraria, lo que obligaría a que en agosto de 1970 se aprobara un Texto Único Ordenado –TUO– de la Ley (aunque el mencionado TUO siguiera modificándose en los años siguientes).

Dos parecen haber sido los objetivos que se plantearon los militares peruanos en 1969 cuando promulgaron la ley de reforma agraria: evitar una mayor conflictividad en el campo (sobre todo luego de la experiencia de las guerrillas a inicios de la década de los 60, frenando la amenaza del comunismo) y modernizar la agricultura.

Lo primero se habría conseguido con mayor facilidad, favorecido indudablemente por encontrarse en medio de un gobierno de facto (es decir, sin Congreso ni otros mecanismos de contrapeso al Poder Ejecutivo), y logrando el desplazamiento de la oligarquía del campo, vía un radical reparto de las tierras agrícolas.

El segundo objetivo parece haber sido el que más obstáculos encontró. En efecto, tal como ocurrió en otros países en los cuales se impulsó reformas agrarias, en el caso peruano la participación de la agricultura en el PBI peruano descendió en aquellos años (de 14,5 por ciento en 1965 a 11,5 por ciento y 9,9 por ciento en 1975 y 1980, respectivamente). En parte, esa caída se explicaría por la mayor importancia que tuvo para el Estado peruano el impulso de un proceso de industrialización vía sustitución de importaciones, algo a lo que el gobierno militar le puso mucho empeño<sup>7</sup>.

El gobierno militar entendió que la modernización de la agricultura pasaba por la introducción y generalización del modelo cooperativo en el país, lo que como se ha dicho, hizo sin respetar el principio de la libre adhesión. Así, en la costa peruana, donde se encontraba la mayor parte de fundos modernos, orientados hacia la exportación y los productos comer-

---

7 El Gobierno fomentó la inversión de los bonos de reforma agraria entregados a los ex-hacendados en inversiones en el sector industrial. Sobre el uso de los bonos puede revisarse también a García-Sayán, Op. cit.

ciales, se formaron un poco más de 600 cooperativas agrarias de producción. En la sierra, donde no había condiciones para formar cooperativas se optó por constituir Sociedades Agrícolas de Interés Social (SAIS), un modelo más flexible, pero al que complementariamente se aplicaba la Ley de Cooperativas. En aquellos lugares de la sierra donde no había condiciones para formar cooperativas o SAIS se hizo la adjudicación a Grupos Campesinos (originalmente llamados grupos de campesinos), definidos como modalidades transitorias de adjudicación que luego debían convertirse en cooperativas agrarias.

En el caso de las comunidades campesinas es claro que éstas no eran una forma privilegiada por la reforma agraria<sup>8</sup>. Como se ha dicho, su participación del total de tierras adjudicadas era menor, pese a su importancia, su historia y la ventaja de constituir una organización cohesionada. Aunque no fue dicho en ningún discurso oficial, los militares parecen haber entendido a las comunidades como una suerte de lastre, como una organización tradicional sin condiciones para constituir una base de la modernización del campo. Esto es lo que puede explicar que en 1970 se les impusiera—a través del llamado Estatuto Especial de Comunidades Campesinas— la modificación de su organización interna por otra, tomada prestada del modelo cooperativista, con un Consejo de Administración y un Consejo de Vigilancia.

Los propios mecanismos puestos en práctica por el gobierno militar debilitaron las posibilidades de las empresas asociativas agrarias creadas durante la reforma para llegar a constituirse en generadoras de riqueza. Por el contrario, como se ha dicho, vía controles de precios internos, limitando las reinversiones, condicionando el crédito agrario, derivando excedentes hacia otros sectores vía la carga tributaria y la deuda agraria que debían honrar los campesinos, en los años finales de la década de 1970 éstas entraron en una grave crisis. A

---

8 En 1982 se estimaba que sólo el 17% de las comunidades campesinas reconocidas oficialmente fueron adjudicatarias de tierras.

ello se sumará la crisis económica que empieza a sentirse en el país desde 1974 y la propia crisis que internamente se empezó a generar dentro de dichas empresas, una mezcla de corrupción de dirigentes y de relajamiento de la disciplina laboral.

La pretendida salida de la crisis de las empresas asociativas, con la ayuda de las leyes producidas durante el segundo gobierno de Fernando Belaúnde, consistió en la fragmentación o parcelación de la casi totalidad de las cooperativas agrarias de la costa en manos de sus propios ex socios, en un proceso desordenado que sobre todo tomará la primera mitad de los años 80. Poco tiempo después se sumarán las protestas de los campesinos de Cusco y Puno, que conseguirán en 1986, sobre todo en Puno, la masiva redistribución de tierras a favor de comunidades campesinas constituidas exprofesamente para recibir tierras de las cuestionadas SAIS<sup>9</sup>. En el caso de las empresas asociativas de la sierra central, durante la década de los ochenta, será la violencia senderista la encargada de apurar su liquidación.

### **Inclusión en un proceso de desarrollo agrario**

A la luz de lo que se ha visto en los párrafos anteriores y tomando en cuenta los limitados resultados en materia económica logrados con la reforma agraria, puede afirmarse que ésta constituyó en el Perú una propuesta social antes que económica. En efecto, a diferencia de lo que ocurrió en otros procesos, la reforma agraria peruana tuvo motivaciones más políticas y sociales que económicas. Kay también lo sostiene, planteándolo como una característica común a los países latinoamericanos<sup>10</sup>, aunque éstos habrían visto a la reforma como un me-

---

9 Durante la reforma agraria se adjudicaron en el departamento de Puno 1 746 042 Has. a favor de 41 empresas asociativas; en febrero de 1986 más de un millón de Has. revirtieron al Estado, distribuyéndose principalmente entre 641 comunidades.

10 Kay, Cristóbal, Reforma Agraria, Industrialización y Desarrollo: ¿Por qué Asia Oriental superó a América Latina? En Debate Agrario, N° 34, Lima, CEPES, julio 2002. p 52.

dio para ampliar sus mercados internos favoreciendo a la nascente industria nacional, proveyendo de alimentos baratos a los trabajadores industriales, ahorrando en importaciones de alimentos y liberando así divisas para las importaciones que la industria nacional requería. Agrega este autor:

“Más aún: en América Latina, a diferencia de Taiwán y Corea del Sur, la reforma agraria no fue vista como un mecanismo para exprimir a la agricultura. Por el contrario, se comprendió que, al menos en su etapa inicial, las reformas agrarias podrían requerir más recursos que el resto de la economía, particularmente del Estado, que hasta ahora. La reforma agraria fue vista también como un medio de hacer la agricultura más atractiva al trabajador rural, esperando con ello disminuir su migración. Éste era un objetivo deseado, ya que la industrialización de América Latina había sido incapaz de proveer empleo suficiente y, por lo tanto, la migración rural creó una no deseada carga para el sector urbano y el Estado”<sup>11</sup>.

Visto en perspectiva histórica, cabe preguntarse entonces si fue acertado que el proceso de reforma agraria peruana tomara una opción tan definida por las grandes empresas asociativas agrarias. A la luz de los resultados económicos, la respuesta parece ser negativa. Aunque la situación ha experimentado una leve mejoría, en los años finales de la década pasada se estimaba que cerca de la mitad de la población peruana se encontraba en situación de pobreza (pobreza y pobreza extrema), pero en el campo la situación era más dramática, pues casi 2/3 partes de la población rural estaba compuesta por personas en situación de pobreza y pobreza extrema, donde:

- 33 por ciento son pobres, es decir que si bien logran satisfacer sus necesidades básicas de alimentación, no tienen servicios indispensables como luz eléctrica y agua potable;

---

11 Ibid., p. 55.

- 32 por ciento son pobres extremos, es decir personas que no logran satisfacer sus necesidades de alimentación ni tienen acceso a servicios básicos;
- Sólo el 35 por ciento de la población tiene satisfechas sus necesidades de alimentación y logran acceder a servicios básicos<sup>12</sup>.

Observando la actual estructura de propiedad, lo que veremos con mayor detalle más adelante, es que los campesinos peruanos parecen haber llevado a cabo su propio proceso de reforma agraria, pues en efecto –como se ha dicho– la casi totalidad de las cooperativas agrarias que se formaron en la costa se dividieron entre sus antiguos socios, dando lugar a parcelas individuales con un promedio de entre tres y cinco hectáreas. En la sierra, particularmente en el departamento de Puno, las tierras de las ex SAIS y empresas de propiedad social fueron igualmente divididas entre las comunidades campesinas y familias campesinas.

De esta manera, sea porque finalmente se impusieron los planteamientos de los sectores más conservadores, sea que no se consultó a los campesinos si querían hacer parte de cooperativas –o que éstos no estaban preparados para asumir el modelo cooperativo o lo que fuere– lo cierto es que al cabo de más de 20 años de iniciada la reforma agraria la tierra terminó en manos de las familias campesinas, lo que fuera inicialmente rechazado como opción por los militares.

Del mismo modo, como se ha indicado, no estuvo dentro de los planes del gobierno militar entregar prioritariamente tierras a las comunidades campesinas. Pero por distintos factores, estas organizaciones son las que controlan la mayor parte de las tierras agropecuarias del país (el 35 por ciento del total de la superficie agropecuaria, de acuerdo al Censo Nacional Agropecuario de 1994, aunque algunos autores estiman que

---

12 Datos tomados de Pobreza y Desarrollo Rural en el Perú, Lima, CEPES, junio de 2000.

alcanza al 50 por ciento). ¿Podría considerarse esa decisión también como un error de quienes dirigieron el proceso de reforma agraria?

Volviendo sobre el tema económico, lo cierto es, sin embargo, que la mayor parte de los pequeños propietarios y minifundistas del país hacen parte de la población que se encuentra en situación de pobreza. En el caso de las comunidades campesinas, es sabido que sus integrantes forman la porción donde la pobreza rural es mayor. En el caso de la costa peruana, donde el desarrollo de la agricultura es mayor, un reciente estudio muestra que el problema central de la agricultura peruana es la falta de rentabilidad:

“La principal conclusión del estudio sobre rentabilidad de la agricultura de la costa peruana (...) corrobora con números y detalle esa percepción; esto es, que la agricultura empresarial peruana sufre un grave problema de rentabilidad y que gran parte de los agricultores se refugian en economías de tipo familiar para afrontar los retos de la supervivencia”<sup>13</sup>.

## Sectores excluidos de la reforma agraria

Los distintos estudios realizados durante los años anteriores mostraron que, pese a la radicalidad y masividad de las afectaciones de tierras, el proceso no incluyó a los minifundistas y pequeños propietarios y menos a los campesinos sin tierras. A pesar que la Ley de Reforma Agraria –en el título relativo al minifundio– anunció la realización de acciones de Concentración Parcelaria y Reordenamiento Rural, es sabido que fue prácticamente nulo lo que se avanzó en este campo. Mejía, por ejemplo, menciona:

“...sin entrar a la discusión de si la totalidad de los adjudicatarios reciben beneficios efectivos, puede afirmarse que la mayoría del

---

13 Gorriti, Jorge. “¿Rentabilidad o Supervivencia?: La agricultura de la costa peruana” En Debate Agrario, N° 35, Lima, CEPES, enero 2003.

millón de minifundistas con menos de tres hectáreas, ha quedado totalmente marginado de la reasignación de tierras”<sup>14</sup>.

Parte de los problemas que derivan luego en la crisis de las cooperativas agrarias creadas por la reforma agraria tienen que ver con dicho problema. En efecto, como una forma de enfrentar los bajos salarios (derivados de los controles estatales sobre ellos) así como brindar una ocupación a otros miembros de la familia, en la mayor parte de las cooperativas se incrementó la contratación de trabajadores agrícolas de temporada, llamados golondrinos o eventuales. La distorsión llegó a tal extremo que se empezó a distinguir entre “eventuales permanentes” y “eventuales eventuales”, o eventuales propiamente dichos.

Como se ha dicho, tampoco las comunidades campesinas fueron objeto privilegiado de la adjudicación de tierras. Su actual significación en la distribución de tierras agropecuarias se debería a varios factores: tomas de tierras en algunas zonas, pero también el proceso de redistribución de tierras a favor de comunidades existentes y muchas otras que se constituyeron en medio de esa coyuntura. En efecto, en junio de 1985, había en Puno 486 comunidades campesinas reconocidas y más de 500 parcialidades. Nueve años más tarde, el III CENAGRO arrojará 1.274 comunidades en dicho departamento del sur del Perú.

Tampoco las mujeres campesinas fueron objeto de consideración por parte de los encargados de conducir el proceso de reforma agraria. Al igual que en la mayor parte de los países del continente el discurso oficial y los textos legales se referían a “los campesinos”. En términos de adjudicación de tierras, la definición legal era suficientemente clara, ésta se hacía a favor de los “jefes de familia”. Probablemente, este hecho se

---

14 Mejía, José. “De la reforma agraria a la promoción agropecuaria - Un análisis crítico de la nueva política agraria”. En: Promoción agraria ¿para quién?. Lima, Tiempo Presente, 1980. p. 15

explicaba por la concepción de familia incluida el Código Civil entonces vigente. Sin embargo, en este aspecto, como de hecho se hizo en otros temas, el legislador pudo haber ido un poco más adelante.

La experiencia de la reforma agraria peruana no fue, por lo tanto, suficientemente atenta de la realidad del mundo real y por el contrario, se ubicó en una cómoda perspectiva conservadora. En un interesante trabajo, dos investigadoras señalan estos elementos comunes en otros países de la región:

“La experiencia en reforma agraria en América Latina lleva a una gran conclusión general: a las mujeres rurales se les excluyó en gran medida como beneficiarias de las reformas. Estas reformas tenían como propósito beneficiar a las familias campesinas, pero al suponer que los procesos eran neutros con respecto al género, terminaron siendo sesgados y beneficiaron principalmente a los jefes de hogar varones”<sup>15</sup>.

El tema de los derechos de las mujeres al acceso a la tierra se plantea recién en los años 80, con el inicio del proceso de la parcelación de las cooperativas, luego que se dieran casos escandalosos de postergación de las mujeres socias, incluso de aquellas que habían sido consideradas originalmente como beneficiarias y luego se casaron con otro campesino socio de la cooperativa. Más tarde, hacia finales de los años 90 el tema volverá a plantearse, al abrirse un masivo proceso de titulación de tierras después de que muchos de los originales socios habían fallecido o se habían separado de sus parejas, pero esta vez habiéndose introducido algunos cambios en la legislación relacionada a la familia.

---

15 Deere, Carmen Diana y Magdalena León. Género, Propiedad y Empoderamiento: tierra, Estado y mercado en América Latina. Bogotá, Tercer Mundo Editores, 2000. p. 128

## Resultados de la reforma agraria

No cabe duda respecto del tremendo cambio en la estructura de la propiedad de la tierra que significó la aplicación de la reforma agraria. Las últimas cifras publicadas por el Proyecto Especial de Titulación de Tierras y Catastro Rural –PETT– del Ministerio de Agricultura, reflejan las adjudicaciones de tierras durante la reforma agraria (ver Cuadro 1).

**Cuadro 1**  
**Adjudicación de tierras durante la Reforma Agraria**

Formas	Número	Has. adjudicadas	Porcentaje
Cooperativas agrarias	607	1.697.341	17,5%
SAIS	44	1.866.939	19,3%
Grupos Campesinos	702	1.048.328	10,8%
Empresas de Propiedad Social	12	156.713	1,6%
Comunidades campesinas	1.569	3.397.629	35,1%
Adjudicaciones individuales	—	1.521.813	15,7%
TOTAL		9.688.763	100,0%

Fuente: PETT, Tenencia de Tierras en Cifras, Actualizado al 30 de setiembre de 1993.

Tomando como base los datos del III Censo Nacional Agropecuario realizado en 1994, se puede apreciar que la agricultura peruana está dominada básicamente por la pequeña propiedad. Así, según el Censo de 1994, el 84,4 por ciento de las Unidades Agropecuarias (U.A.) censadas estaba en manos de minifundistas (con menos de una hectárea y hasta 2,99 hectáreas de tierra) y de pequeños agricultores (con tierras entre tres y menos de 10 hectáreas). Sin embargo, ese 84,4 por ciento de Unidades Agropecuarias sólo controlan el 10,5 por ciento del total de la superficie agropecuaria, como se aprecia en el siguiente cuadro. Al mismo tiempo, lo que el INEI denomina “gran agricultura” (con tierras cuyo tamaño excede las 50 hectáreas) está formada sólo por el tres por ciento de las Unidades Agropecuarias, controlando el 77,6 por ciento del total de la superficie agropecuaria (ver Cuadro 2).

**Cuadro 2**  
**Tamaño, número y porcentajes de las Unidades Agropecuarias**

Tamaño	Nº de U.A. <sup>16</sup>	% de U.A.	% Superficie agropecuaria
Minifundio(Menos de 1 - 2.99 Ha.)	967.511	55,4	3,2
Pequeña agricultura(3 - 9.99 Ha.)	507.014	29,0	7,3
Mediana agricultura(10 - 49.99 Ha.)	219.600	12,6	11,9
Gran agricultura(Más de 50 Ha.)	51.648	3,0	77,6
Total	1.745.773	100,0	100,0

Fuente: III Censo Nacional Agropecuario

La comparación con los cuadros de distribución de la propiedad durante el período previo a la reforma agraria podrían llevar a pensar que muy poco ha cambiado. Sin embargo, a pesar que la concentración de propiedad parece haberse mantenido, cabe señalar que en ellas se incluye las tierras en poder de las comunidades campesinas y nativas, que como se puede ver en el siguiente cuadro concentran –de manera conjunta– casi el 55 por ciento por ciento de la superficie agropecuaria del país. Cabe señalar, de otro lado, que tampoco estas cifras deben llevar a pensar que las comunidades son las nuevas formas de concentración de tierras, toda vez que la inmensa mayoría de esas tierras corresponden a pastos naturales y tierras eriazas.

Resulta también muy gráfico ver la forma en la cual el total de Unidades Agropecuarias se distribuyen actualmente entre las distintas formas jurídicas. Cerca del 97 por ciento de las Unidades Agropecuarias son conducidas por personas naturales (individuos, sean estos campesinos o agricultores), las cuales, no obstante su importancia numérica, sólo poseen el 39,9 por ciento del total de la superficie agropecuaria. También debe destacarse que de acuerdo a la información censal el total de 5.680 comunidades campesinas censadas, que representan el 0,3 por ciento de las U.A., controlan el 39,8 por ciento

16 No incluye a las unidades agropecuarias abandonadas ni a las que sin tener tierras sólo conducen espacios pecuarias. (Cuadro N° 30, III CENAGRO).

del total de la superficie agropecuaria del país, mientras las 1.192 comunidades nativas censadas (0,07 por ciento de las U.A.) controlan el 14,7 por ciento de la superficie agropecuaria, conforme puede apreciarse en el Cuadro 23.

**Cuadro 3**  
**Formas jurídicas de las Unidades Agropecuarias**

Titulares	Nº de U.A.	% de las U.A.	% Sup. Agrop.
Personas naturales	1 706 935	96,73	39,9
Sociedades de hecho	43 705	2,48	1,6
Sociedades anónimas	1 009	0,06	0,6
Sociedad Responsabilidad Ltda.	629	0,04	0,4
Cooperativas Agrarias	205	0,01	1,0
Grupos campesinos	285	0,02	0,3
SAIS	11	0,001	0,6
Comunidades Campesinas	5 680	0,32	39,8
Comunidades nativas	1 192	0,07	14,7
Emp. Rural de Propiedad Social	30	0,002	0,3
Grupos de Agricultores sin Tierra	36	0,002	0,04
Otras	4 949	0,28	0,8
Total	1 764 666	100,0	100,0

Fuente: III Censo Nacional Agropecuario (Incluye U.A. sin tierra)<sup>17</sup>

Pero tal vez más importante que la significativa redistribución de tierras hayan sido los efectos de la reforma agraria en el plano social. Autores como Fernando Eguren destacan que uno de los logros más importantes de la reforma agraria peruana haya sido el desplazamiento de la oligarquía del campo y consecuentemente su desaparición del escenario social. Eso es lo que lleva a otros investigadores a afirmar que la reforma agraria parece haber obtenido otro objetivo, implícito en el proceso, la creación de “ciudadanos” en el campo peruano.

Ciertamente que el proceso es bastante complejo<sup>18</sup> y va desde el haber sido beneficiarios de reforma agraria, haber sido

17 Se incluye a unidades agropecuarias sin tierras: 10,104 personas naturales, 260 sociedades de hecho, 1 sociedad anónima y 3 unidades agropecuarias identificadas como “otra”.

reconocidos como socios de las cooperativas y otras empresas agrarias y luego haberse convertido en parceleros. Pero hay otros aspectos, más claramente políticos, como el haber recibido el derecho a votar (en 1977), el participar directamente en movilizaciones políticas y luego participar directamente en la escena política. Sobre este último aspecto, conviene recordar que en 1978 a la Confederación Nacional Agraria se le impidió participar en las elecciones para la Asamblea Constituyente (habiendo sido una organización impulsada por los mismos militares y creada por decreto ley).

### **Cambios en la orientación de la reforma agraria**

Cuando se habla de la reforma agraria peruana hay que hacer una distinción, la cual coincide con lo que el propio gobierno militar denominó las “dos fases de la revolución peruana”. La primera, que va de 1968 a 1975, bajo la presidencia del General Velasco Alvarado, corresponde al período de aplicación más intensa de la reforma agraria.

Posteriormente, en la “segunda fase”, con el General Morales Bermúdez empieza un paulatino proceso de desmontaje de las reformas iniciadas en los años anteriores, entre ellas de la reforma agraria. El proceso seguirá en los gobiernos posteriores, hasta llegar a la conclusión de la reforma agraria y la derogatoria explícita de la ley de reforma agraria (algo que además, en forma por demás anecdótica, se hizo en más de una oportunidad).

El proceso de desmontaje de la reforma agraria empieza, entonces, con el General Morales Bermúdez al disminuir drásticamente el ritmo de las afectaciones de tierras. Hacia el final de su gobierno, la Asamblea Constituyente –al debatir el Régimen Agrario– introducirá una muy defectuosa definición de la conducción directa de la tierra, posibilitando luego desa-

---

18 Puede verse el trabajo de Débora Urquieta, *De Indio a Campesino*. Cusco, Instituto Bartolomé de las Casas, 1993.

rollos legislativos que conllevarán mayores trabas a los funcionarios de la reforma agraria. En dicha Asamblea Constituyente la mayoría la tuvo el Partido Aprista Peruano, logrando el apoyo del Partido Popular Cristiano, fuerzas políticas que en la Asamblea ratificarán sus críticas al proceso de reforma agraria.

Con una destacada diligencia, aunque el General Morales Bermúdez no promulga la Constitución aprobada en 1979, sí “perfecciona” la legislación de reforma agraria, introduciendo en el plano legislativo algunas de las fórmulas aprobadas por la Asamblea Constituyente, mediante los decretos leyes 22747 y 2748.

Ya en 1980, luego de haber incluido en su programa político la atención prioritaria a la agricultura, el presidente Belaúnde aprueba mediante el Decreto Legislativo N° 2, la Ley de Promoción y Desarrollo Agrario. En lo que toca a la reforma agraria, aunque no la deroga sí pone plazos para la conclusión de los procesos de afectación y expropiación en curso. Como dijimos ya, para ayudar a las cooperativas y empresas asociativas agrarias a salir de su crisis, esta ley sólo propone su disolución, vía el cambio de modelo empresarial (que fue interpretado como la parcelación de las mismas) o su reestructuración.

El gobierno de García (1985-1990), si bien tiene un discurso muy favorable al agro e inicialmente anuncia la revisión de todos los procesos irregulares de parcelación de tierras de cooperativas, termina legitimando dicho proceso, debido a la presión de los parceleros organizados. Meses después, también como resultado de la presión campesina, dictará mediante el decreto supremo 06-86-AG, la redistribución de tierras de las empresas asociativas puneñas, favoreciendo a 641 comunidades campesinas (la mayor parte de ellas nuevas, que habían sido siempre parcialidades) con un poco más de un millón de hectáreas.

Sin derogar la ley de reforma agraria, Alan García intentó impulsar un Proyecto Especial, cuyo objetivo central era estimular la inversión privada en tierras de la costa peruana y en tierras eriazas, aunque sin mayor éxito.

Alberto Fujimori, en 1991, pondrá fin formalmente al proceso de reforma agraria. Mediante el Decreto Legislativo N° 653 no sólo derogará la Ley de Reforma Agraria, sino que extenderá el ámbito de aplicación del Código Civil a la regulación de los derechos sobre las tierras agrarias, siendo que dicho cuerpo legal optó en 1984 por dejar que la regulación de las mismas fuera hecha por la legislación especial, que no era otra que la legislación de reforma agraria. Al mismo tiempo, abrió a todas las formas empresariales y societarias, nacionales o extranjeras, la posibilidad de ser dueñas de tierras, algo que tanto la ley de reforma agraria como la Constitución de 1979, entonces vigente, no permitían.

Semanas después se aprobará la Ley del Registro de Predios Rurales (Decreto Legislativo 667), con el cual se busca formalizar la propiedad de la tierra, en la perspectiva de generar un mercado de tierras y dotar a sus propietarios de mecanismos para la obtención de créditos, iniciativa apoyada firmemente por el Instituto Libertad y Democracia.

Luego del autogolpe de 1992, al instalarse el denominado Congreso Constituyente Democrático, con clara mayoría del partido de gobierno, se liberalizó el tratamiento de la propiedad agraria y se eliminó toda mención a la reforma agraria, dejando el artículo 88 una muy tibia alusión a que “la ley puede fijar los límites y la extensión de la tierra según las peculiaridades de cada zona”. Mención especial debe hacerse a la eliminación en la nueva carta constitucional de toda consideración a la función social de la propiedad.

Ya en 1995, Fujimori promulgará la Ley de Promoción de la Inversión en las Actividades Económicas en las Tierras del Territorio Nacional y de las Comunidades Campesinas y Nativas, más conocida como Ley de Tierras. En dicha Ley, se desarrollan –en forma bastante torpe– los preceptos constitucionales, mostrando su articulado una clara intención no sólo de concluir con los procesos en curso de reforma agraria, sino fundamentalmente de cerrar a futuro cualquier posibilidad de afectar tierras con motivaciones de reforma agraria o con cualquier

otro fin. Un claro ejemplo de ello es el contenido en el primer párrafo del artículo 3 de dicha ley: "Las garantías previstas en los artículos 70 y 88 de la Constitución Política significa que por ningún motivo se podrá imponer limitaciones o restricciones a la propiedad de las tierras distintas a las establecidas en el texto de la presente Ley" (sic).

Con las normas de la Ley de Tierras, claras figuras jurídicas como el abandono de tierras, la expropiación y el cambio de uso de tierras agrícolas quedan totalmente desdibujados<sup>19</sup>.

Por último, en diciembre de 1996, la Corte Suprema de la República decidió cerrar todos los juzgados especializados, al considerar que dichos jueces no tenían suficiente carga procesal. Lo que estaba a la base eran los cambios en otras normas que se habían producido años atrás, como en la Ley Orgánica del Poder Judicial. De esta manera, ya no sólo se había eliminado el Fuero Agrario, sino que se elimina la especialización agraria.

Los resultados de ese largo proceso de involución de la reforma agraria son claramente perceptibles. En materia legislativa se ha eliminado prácticamente todas las leyes relacionadas con la reforma agraria, aunque algunas normas continúan vigentes en otros cuerpos legales (como es el caso del artículo 22 de la Ley del Registro de Predios Rurales, que mantiene el núcleo del muy recurrido artículo 8 de la derogada ley de reforma agraria), aunque por cierto en forma dispersa.

Pero al cabo de más de treinta y cuatro años de la promulgación de la ley de reforma agraria, el campo peruano no es el mismo que imaginaron quienes elaboraron dicha ley, aunque tampoco es el mismo campo de antes de 1969.

El resultado de la aplicación de la reforma agraria y de los cambios consecuentes (principalmente de la parcelación de las cooperativas y empresas asociativas) es que la agricultura pe-

---

19 Un análisis mayor de esta Ley puede verse en Del Castillo, Laureano. *La Ley de Tierras y su Reglamento*. Lima, Arariwa, CBC, CEPES y SER. 1997.

ruana está compuesta sobre todo por pequeños agricultores. En efecto, el 92,2 por ciento de las unidades agropecuarias censadas en 1994 tenía menos de 20 hectáreas, las unidades agropecuarias menores de 10 ha eran el 84 por ciento y las menores de 5 hectáreas el 70,3 por ciento; en conjunto las unidades de menos de 20 hectáreas concentraban el 11,7 por ciento del total de la superficie agropecuaria. Esos porcentajes se aplican sobre un total de 1.742.000 unidades agropecuarias, que poseen en promedio tres parcelas, por lo que el total de parcelas censadas fue de 5.718.000.

Por otra parte, las comunidades campesinas y las comunidades nativas, que representan sólo el 0,4 por ciento de las unidades agropecuarias, concentran como se ha dicho el 54,5 por ciento de la superficie agropecuaria del país.

La realidad común en esa amplia capa de minifundistas y pequeños propietarios –así como de comunidades campesinas y nativas– es la pobreza y la falta de recursos<sup>20</sup>. La constante en la política agraria de los últimos gobiernos, –sobre todo de la década de Fujimori– ha sido brindar medidas promocionales pero destinadas al sector de medianas y grandes empresas orientadas hacia la exportación, ignorando que el nuestro es un país de pequeños propietarios.

Adicionalmente, el objetivo de los gobiernos de 1980 a 2000 fue abrir un mercado de tierras, fuertemente restringido durante la vigencia de la legislación de reforma agraria, lo cual han conseguido muy limitadamente, concentrándose la entrada de inversionistas sobre todo en tierras eriazas, adquiridas del Estado.

A pesar de todo, debe mencionarse que no hubo en el Perú un masivo retorno de los ex propietarios a sus tierras, como algunos analistas habían previsto. No obstante, algunos casos de devolución de tierras a ex hacendados se han dado en los años recientes.

---

20 Además del trabajo de Jorge Gorriti ya mencionado, puede verse en el mismo número 35 de Debate Agrario un artículo de Fernando Eguren.

## Problemas y perspectivas

### Problemas pendientes

Tal como se ha indicado en las páginas anteriores, la reforma agraria no parece haberse planteado de forma central impulsar el desarrollo de la agricultura. Si bien en su formulación inicial la ley definía a la reforma agraria como un proceso integral, lo cierto es que componentes importantes –como la asistencia técnica y la capacitación a los campesinos y cooperativistas– fueron limitadas e incluso se suspendieron a los pocos años. El crédito proveniente del Banco Agrario, como se ha dicho, se orientó sobre todo a las empresas asociativas y para cultivos comerciales.

Con el proceso de parcelación de las cooperativas agrarias que inicialmente sólo daban paso a cooperativas de servicios o de usuarios mediante una formalidad, luego con la reestructuración de las empresas asociativas serranas y más tarde con el asedio de la violencia terrorista de Sendero Luminoso, es comprensible que los agricultores –muchos de ellos con muy bajos niveles de educación y habiendo sido formados como peones– tuvieran dificultades al enfrentar el reto de gerenciar sus nuevos fundos. La creciente apertura de nuestro mercado interno a importaciones de alimentos agravará estos problemas.

Ante ese panorama, es entendible que iniciado el siglo XXI la agricultura peruana tenga como problema principal la falta de rentabilidad. Tampoco puede ignorarse, para ser equitativo, que ya desde la década de 1940 la agricultura terrateniente venía experimentando problemas, que explican en parte la crisis de los años sesenta.

Si tuviéramos que mencionar dos problemas que dejó pendientes la reforma agraria, habría que señalar lo relacionado con las expectativas de los campesinos sin tierra que junto con los minifundistas no fueron considerados beneficiarios de la reforma. El sostenido proceso de minifundización, sobre todo

en la sierra, y el incesante aumento de la población, explica la fuerte migración de campesinos hacia las ciudades y la continua invasión de tierras en la ceja de selva y la selva, afectando no sólo el derecho de las comunidades nativas a sus territorios sino también ocasionando la pérdida de ingentes extensiones de tierras por efecto de la deforestación.

Está claro que se requiere enfrentar la pobreza campesina ofreciendo a los campesinos sin tierra, minifundistas y comuneros, alternativas reales para enfrentarla, de manera organizada y no dejando todo el peso a las estrategias familiares de supervivencia. Se necesita, en ese sentido –reconociendo que para la mayor parte de las familias campesinas y comuneras la agricultura no constituye su principal fuente de ingresos– encontrar fórmulas que permitan incrementar sus ingresos, tales como la artesanía, el turismo y por supuesto, la transformación primaria de sus productos.

El segundo problema que dejó pendiente la reforma agraria fue no haber dotado de seguridad a las tierras de las comunidades campesinas y nativas. Esto es más urgente ahora que el tratamiento constitucional de sus tierras ha dejado sólo la imprescriptibilidad de las mismas como una de las características de su régimen de protección.

En concreto, para las comunidades campesinas se plantea la necesidad de culminar el proceso de saneamiento físico y legal de sus territorios, toda vez que se estima que alrededor del 25 por ciento de las casi 6.000 comunidades campesinas tienen algún problema de titulación o de linderos. Debe aquí recordarse que en 1987 se dictó una ley especial (la Ley de Deslinde y Titulación del Territorio Comunal) que declaró prioritaria la culminación del proceso de titulación y saneamiento de la propiedad comunal, la cual no se ha cumplido. Se trata, entonces, de actualizar el compromiso del Estado y de hacer los cambios necesarios en la legislación –como adecuar el tratamiento de la conciliación a la realidad de las comunidades campesinas– para cerrar este compromiso incumplido del Estado.

## Nuevos problemas

Tal vez los nuevos problemas que surgen del concluido proceso de reforma agraria tienen que ver precisamente con la forma abrupta en que éste concluyó.

Como resultado de las nuevas orientaciones en el tratamiento de la propiedad, volviéndose en la práctica casi al respeto de la propiedad amparada en documentos antes que en la posesión –como había sido antes de la reforma agraria–, el propio Estado reconoció que se encontraba en falta. Para regularizar la gran cantidad de predios que el Estado se había adjudicado durante la reforma, pero que no había titulado ni inscrito a su nombre en los registros de propiedad, se creó en 1992 el Proyecto Especial de Titulación de Tierras (PETT). Sin embargo, en los meses siguientes se le agregó otras funciones, pasando a constituirse en el órgano encargado de la formalización y el saneamiento de la propiedad rural, tanto de particulares como de comunidades campesinas y nativas.

Así, pese a que según el Censo de 1994, cerca de un millón de parcelas tenían su título inscrito, de las 5.718.000 parcelas censadas a esa fecha no más de 300 mil habrían estado inscritas. Ante el lento avance del PETT<sup>21</sup>, combinando la aplicación de la Ley del Registro de Predios Rurales, el gobierno solicitó y obtuvo el apoyo del BID para enfrentar el problema.

En aplicación del Proyecto de Titulación y Registro de Tierras (PTRT) entre 1996 y 2000 se habrían entregado más de un millón 100 mil títulos de propiedad inscritos, muchos de ellos con algunas deficiencias, debido a la fuerte presión política del gobierno sobre los funcionarios encargados de su aplicación. Sin embargo, a pesar de lo avanzado, quedarían aún más de cuatro millones de parcelas por titular, suponiendo además que

---

21 En 1992 el PETT habría entregado 6 105 títulos de propiedad, en 1993 fueron 13 309, en 1994 llegaron a 74 055 mientras que en 1995 entregaron 65 179.

el proceso de fragmentación de la propiedad no avance a un ritmo mayor.

Cabe señalar que dentro de la primera etapa del PTRT no se atendió a las comunidades campesinas y nativas, pues el proyecto optó por regularizar la propiedad individual. Ahora, en la segunda etapa que está en marcha, se plantea responder a esa deuda. De acuerdo a estimaciones del propio PETT, alrededor del 25 por ciento de las comunidades campesinas tienen algún problema con su titulación, mientras que las comunidades nativas que están mayoritariamente tituladas tienen el problema que dichos títulos no están georeferenciados.

También vinculado al tema del saneamiento de la propiedad, el PETT debe enfrentar el problema generado en el departamento de Puno, donde merced a las ofertas políticas de Alan García, se crearon cientos de comunidades campesinas en forma muy rápida, las cuales recibieron el 92 por ciento de más de un millón de hectáreas. Nuestra legislación no admite la disolución de las comunidades campesinas, pero quienes hace 17 años juntaron sus tierras para recibir parte de lo que el gobierno redistribuyó como comunidades, hoy quieren reparársela, tratando de darle vigencia a sus viejos títulos individuales.

Aunque tiene relación con la regularización de la propiedad, ha surgido un nuevo problema que afecta a un número importante de ex beneficiarios de reforma agraria. Como resultado de los cambios en el tratamiento legal de la propiedad, pero sobre todo debido a una suerte de revancha, desde hace algunos años los tribunales de justicia vienen haciendo una interpretación formalista de las leyes para amparar a ex propietarios de tierras que se dieron maña para estirar por más de 20 años sus procesos judiciales derivados de la reforma agraria. Ante esta preocupante situación se consiguió recientemente que el Congreso aprobara una ley otorgando seguridad jurídica a los adjudicatarios de reforma agraria y ratificando lo que otras leyes (dictadas en 1979 y repetidas por Fujimori) habían establecido: un ex propietario que hubiera vencido en juicio al

Estado sólo tenía derecho a cobrar una indemnización, pero no a la devolución del fundo.

En junio de este año, el Poder Ejecutivo observó dicha ley y la devolvió al Congreso, tildándola de inconstitucional, con lo cual el esfuerzo de los gremios campesinos que impulsaron durante años esta ley vuelve a cero.

Problemas como el mencionado en el párrafo anterior derivan en parte de la eliminación de la especialidad judicial agraria. Se requiere, por ello, restablecer la posibilidad de que jueces especializados resuelvan este tipo de conflictos, aplicando las normas pertinentes en materia agraria y sobre todo conociendo las peculiaridades de nuestra realidad rural.

Por último, la violencia política que afectó a todo el país, pero sobre todo a las regiones más pobres de la sierra, tuvo también un fuerte impacto en los campesinos y comuneros. Muchos de ellos fueron muertos –la cuota principal de los más de 30 mil asesinatos la pusieron inocentes campesinos–, lo que generó un masivo éxodo de familias enteras hacia las ciudades cercanas y a Lima. Concluida la violencia muchas familias retornaron al campo, debiendo enfrentar los problemas generados en algunos casos por la intervención de las autoridades militares y luego el ser ignorados por el Estado y el resto de la sociedad.

## Otros temas de urgente atención

En el tema de género se ha dado avances importantes en los últimos años en el Perú, en parte por la aprobación de normas que reconocen el papel y los derechos de las mujeres como ciudadanas pero también como productoras.

En el campo, por el mantenimiento de la lógica de que las adjudicaciones de tierras se hacían al jefe de familia varón, la proporción de mujeres como titulares de tierras es aún reducida, pese a que por el proceso de violencia política, muchos de los varones fallecieron o debieron migrar, dejando a las muje-

res a cargo de la parcela. Sin embargo, sea por desconocimiento de sus derechos o por una tradición machista, muchas veces las propias mujeres prefieren que sean los hijos varones quienes salgan al frente de cualquier gestión oficial.

En años recientes, merced a la presión de ONG feministas y otras vinculadas al mundo rural, se consiguió que el PETT incorpore dentro de sus procedimientos el relacionado al respeto estricto al derecho de las mujeres, sean estas casadas o convivientes. Con la nueva administración se han consolidado esos procedimientos, pero se requiere de un mayor esfuerzo para evitar caer en la inercia o en el facilismo de reconocer como titulares de los predios sólo a los varones.

Un segundo tema requiere de mucha más atención de la que el Estado y la sociedad están dando. Es el caso de los conflictos generados por la presencia creciente de la actividad minera en tierras agropecuarias, principalmente de comunidades campesinas. De acuerdo a algunos estudios, la minería pasó de ocupar cuatro millones de hectáreas, a comienzos de los años 90, a más de 15 millones de hectáreas en 1999 (cerca del 13 por ciento del territorio nacional).

Las áreas de los denuncios mineros se superponen e involucran tierras, aguas y poblaciones, mayormente pertenecientes a comunidades campesinas. De acuerdo a estimados del economista José de Echave, las comunidades que se encuentran en áreas de influencia de la actividad minera llegan a 3.126, lo cual representaría el 40 por ciento del total<sup>22</sup>.

En el caso de la selva, como se ha mencionado ya, la pobreza campesina presiona sobre todo a los campesinos serranos, quienes vuelven los ojos a esa zona, llevando sus prácticas culturales, inadecuadas por cierto al nuevo medio. Pero más allá del daño ecológico que pueden causar, estos migrantes, junto con las empresas madereras y algunos colonos se ubican sobre tierras de comunidades nativas. La falta de títulos de

---

22 "Agro y minería: ¿hay alternativas?" en La Revista Agraria, Lima, CEPES, octubre 2001. p. 9.

propiedad que indiquen la exacta ubicación de sus linderos complica la defensa de los comuneros. Lo cierto es que esa migración no es nueva, pues viene de algunas décadas atrás y de acuerdo a los expertos en temas de población, va a ser sumamente difícil revertir dicha tendencia.

En el caso de la expansión minera –y en menor proporción también petrolera y gasífera– y de la ocupación de tierras de comunidades nativas, nos encontramos adicionalmente con un problema cultural. A la falta de respeto, ya no sólo a sus derechos como propietarios, se suma el desconocimiento de sus prácticas y valores culturales. La invocación que hacen al Estado para que respete el Convenio 169 de la OIT, del cual somos signatarios, se enfrentan a la falta de una regulación adecuada a mecanismos, como por ejemplo el de la consulta a los pueblos indígenas respecto del uso de sus tierras y de los recursos que en ella se encuentran.

## **La reforma agraria como instrumento de desarrollo**

En Perú no puede decirse más, que la reforma agraria es un instrumento de desarrollo. Es más, ya nadie plantea que el problema de la tierra sea un problema a atender. Como se ha mencionado varias veces, para los agricultores y campesinos lo central es el problema de la falta de rentabilidad de la agricultura.

No obstante, es preciso recordar que la reforma agraria cumplió un papel muy importante en el aspecto social en nuestro país. No cabe duda que el campo peruano cambió significativamente y que como se ha dicho también, con la desaparición de la oligarquía, toda la sociedad peruana cambió en forma sustantiva-

Pero tampoco puede negarse que la reforma agraria creó las condiciones para el desarrollo de la agricultura, sobre otras bases. Algo similar ocurrió en otros países, siendo gráfico mencionar el caso chileno:

“... en Chile a partir del proceso de reforma agraria se generaron condiciones que, desde mi particular punto de vista, favorecieron varios años después el proceso de modernización de la agricultura. No me imagino un proceso de modernización con las grandes haciendas, con relaciones de producción casi feudales, que teníamos en los años 50 y hasta comienzos de los 60”<sup>23</sup>.

Finalmente, debemos decirlo con toda claridad: los graves problemas de la agricultura de nuestro país –los mencionados en este documento y otros que no se han mencionado por la naturaleza del trabajo– no pueden ser resueltos tan solo mediante la reforma agraria. Se ha visto que no pudo hacerlo y debemos ser conscientes que no lo hará. Para resolver esa complejidad de problemas y de factores que impiden el desarrollo de los agricultores y campesinos se requiere de una política que enfrente el tema en forma conjunta. La pregunta a responder es si en el marco actual en el que se desenvuelve nuestro país, con el predominio de las ideas y política económica neoliberal, esto será posible.

---

23 Entrevista a Daniel Rey, Director de la Corporación Agraria para el Desarrollo. En La Revista Agraria, Lima, CEPES. Octubre 2002. p. 12.

# Reforma Agraria en el Ecuador

---

*Fausto Jordán B.\**  
(*Compilador*)

## Resultados de la Reforma Agraria

### El pasado y el presente

Antes de la Reforma Agraria en el Ecuador, la tenencia de la tierra –como herencia de la Colonia– expresaba con extraordinario rigor la perpetuación de formas de producción y modalidades de relación social altamente anacrónicas y opuestas a los ideales de una sociedad moderna. La concentración de los recursos territoriales en pocas manos es la más clara muestra de ello: en 1954, 1.369 explotaciones agrarias –el 0,4 por ciento del conjunto total– concentraban el 45,1 por ciento de la superficie; más de 250 mil explotaciones –el 73,1 por ciento de las existentes en ese momento– utilizaban el 7,2 por ciento de la superficie.

De esta forma, la tenencia de la tierra se convirtió en la base de un sistema institucional que producía una extrema desigualdad en la distribución del ingreso. El latifundio, expresión concreta de ese sistema, tenía un enorme poder sobre el mercado del trabajo y el mercado de la tierra.

---

\* Director de ECLOF, entidad financiera, Quito - Ecuador.

Otro efecto paralelo de ese cuadro fue la devastación de los recursos naturales, secuela obligada de los métodos de cultivo, caracterizados por la ausencia de prácticas de conservación y fertilización.

El resultado concreto de este sistema de tenencia de la tierra produjo dos resultados concretos: el agotamiento de las mejores tierras del callejón interandino ecuatoriano y el riesgo de que apreciables extensiones de tierra de la Costa pasen a convertirse en inmensos eriales gracias a la deforestación masiva y prácticas culturales inadecuadas.

Frente a ese panorama, surgió la necesidad de llevar adelante un proceso de reforma agraria destinado, fundamentalmente, a aliviar la presión sobre la tierra en regiones de alta congestión humana ampliando la frontera agrícola. Tales fueron los principales objetivos de la Ley de Reforma Agraria y Colonización de 1964.

La reforma y el proceso de colonización iniciados en ese año, propusieron convertir a la agricultura ecuatoriana en un productivo negocio de campesinos y empresarios agrícolas y propugnaron promover un proceso de movilidad social que brinde iguales oportunidades a todos los ecuatorianos en dirección de construir una sociedad más democrática.

Junto al proceso de colonización –una de las medidas centrales de la reforma– se concibieron otras complementarias como la ayuda crediticia, la asistencia técnica y social, el fomento de la educación y la promoción del cooperativismo. En ese proceso tuvo particular importancia el mejoramiento de las relaciones laborales en el campo bajo el objetivo de ofrecer seguridad al trabajador agrícola promoviendo su ingreso al sistema de Seguro Social.

La reforma agraria y la colonización fueron concebidas y ejecutadas por la Junta Militar de Gobierno (1963) ungida en el poder no sólo para restaurar el orden, sino para promover e iniciar las principales transformaciones socio-económicas que requería la nación.

En términos concretos, la Ley de Reforma Agraria y Colonización de 1964 enunciaba:

- La expropiación de tierras explotadas en forma absentista y defectuosa.
- La reversión de tierras incultas, considerando como tales aquellas que han permanecido ociosas por 10 años, excluyendo lógicamente, razonables extensiones de reserva.
- La revisión de las adjudicaciones y venta de tierras realizadas por el Estado en las que no se ha cumplido con las disposiciones legales.
- La eliminación de toda forma precarista de tenencia de la tierra con fines agrícolas.
- La integración del minifundio.
- La legalización de la posesión pacífica de la tierra.
- La intervención en las haciendas de Estado.
- La promoción de parcelaciones privadas que se ajusten a los lineamientos de la Ley.

La reforma iniciada en 1964 no se propuso pulverizar la propiedad de la tierra, buscó la creación unidades productivas de tamaño adecuado que permitan una eficiente combinación de los factores productivos. Todo el proceso fue concebido para que se efectúe de manera gradual y progresiva. Se contempló, además, la emisión de bonos, partidas presupuestarias y empréstitos internos o externos que permitieron –en gran parte– la autofinanciación del proceso de reforma a través de los mencionados bonos del Estado (de largo plazo, con bajos niveles de interés y con un determinado periodo de gracia) y la venta de la tierra a los adjudicatarios.

En términos generales, la Ley de Reforma Agraria y Colonización de 1964 tuvo por objeto corregir los defectos de la estructura agraria, de la distribución y utilización de la tierra. Para asegurar el éxito de la reforma, el Estado se propuso:

- Promover el incremento de la producción agropecuaria y su conservación, almacenamiento, transformación y comercialización.
- Impulsar la forestación, reforestación y otros sistemas de conservación y defensa del suelo.

- Orientar, fomentar y controlar el regadío de las tierras laborales y su avenamiento.
- Fomentar y proteger la inversión de capitales mediante sistemas adecuados de crédito supervisado y orientado.
- Proporcionar a los campesinos, empresarios agrícolas y sus asociaciones, asistencia técnica, social y educativa orientada a la producción agropecuaria.
- Estimular y orientar los movimientos migratorios internos, con miras a lograr una más adecuada distribución de la población.
- Promover la formación de cooperativas y otras organizaciones, especialmente aquellas que estimulen la mejor utilización de la tierra y de su producción y que faciliten la acción crediticia y asistencia técnicas del Estado.
- Alentar la formación de empresas que trabajen con métodos modernos y promuevan la inversión de capitales en la explotación de la tierra.
- Promover el abaratamiento de la maquinaria agrícola, herramientas, abonos, fungicidas, insecticidas, pesticidas y demás medios que fomenten el desarrollo agropecuario.
- Coordinar los planes y programas de Reforma Agraria con el Plan General de Desarrollo Económico y Social.

Las principales líneas estratégicas de la reforma, respaldadas por la decisión política de la Junta de Gobierno, se propusieron:

- Adjudicar la totalidad de tierras en propiedad del IERAC y de otras entidades oficiales a favor de campesinos pobres, dotándoles de Unidades de Producción Agropecuaria (UPA) individuales o comunitarias de tamaño económicamente viable.
- Empezar una decidida política de concentración de minifundios en UPA asociativas de tamaño económicamente rentable.

- Intensificar las acciones para reducir el grupo de UPAS mayores de 500 hectáreas y, en especial, las que excedan las mil hectáreas.
- Delinear y fomentar una adecuada política sobre conservación y aprovechamiento de los recursos naturales renovables (suelos, agua, bosques) como complemento indispensable de la reforma agraria (muchos aspectos relativos a dichos recursos se hallan ligados a la reforma y al proceso general de desarrollo).
- Empezar un vigoroso programa de modernización de la administración pública concerniente al sector agropecuario, adecuándola a los requerimientos crecientes del sector y a las exigencias sociales que inspiran la estrategia general, señalándole equitativa participación en los recursos del Estado y acordándole un tratamiento preferente en todos los campos en que de ello requiera.

## Cambios y resultados

A pesar de sus objetivos, la Reforma Agraria en Ecuador fue limitada y concedió un amplio margen de salvaguardas a diversos sectores terratenientes. De todas maneras, es posible afirmar que sus efectos han transformado significativamente la estructura agraria y, en todo caso, la importancia de esa fracción terrateniente-capitalista reside en el hecho de que jugó y juega un decisivo papel en la concreción de la reforma, cuya necesidad era aceptada –de buen o mal grado– por amplísimos sectores sociales, políticos y aún religiosos. Y si la reforma no fue más radical, esto sucedió, en gran medida, por la inexistencia de un movimiento indígena de carácter nacional que presionará uniformemente por una demanda más amplia que la del huasipungo (forma de trabajo agrícola precario).

La Reforma Agraria de 1964 se propuso básicamente preservar de la eventual afectabilidad a las haciendas de alta productividad y orientó las futuras afectaciones hacia las unida-

des ausentistas o de baja productividad, y a las haciendas públicas. Al mismo tiempo, concedió un plazo de tres años para que esas unidades y haciendas adquirieran condiciones de no afectabilidad. De igual forma, la reforma creó una serie de mecanismos para conceder tierras en régimen de colonización a través de la división de las haciendas públicas.

En 1970, durante el gobierno de Velasco Ibarra, la reforma agraria recibió un fuerte impulso a través de del Decreto de Abolición del Trabajo Precario en la Agricultura y el conocido Decreto 1001, este último referido a las tierras en producción de arroz, un bien-salario fundamental para el país que estaba en crisis desde hace varios años, al punto de que se requirió importar ese producto para solventar el consumo interno.

Estas medidas, por otra parte, contribuyeron decisivamente a que el movimiento campesino costeño, que desarrollaba un profundo conflicto con los terratenientes, obtuviese el reclamado respaldo estatal estableciendo, a partir de entonces, significativas transformaciones en la estructura agraria del Litoral.

La Ley de Reforma Agraria aprobada en 1973 fue más radical que la de 1964, especialmente porque requería la explotación eficiente de más del 80 por ciento del predio como condición para no ser sujeto de afectación. Igualmente, exigía que el nivel de productividad del predio fuera por lo menos igual al establecido por el Ministerio de Agricultura y Ganadería. En la ley de 1973 también se consagraban como causales de expropiación la existencia de relaciones no salariales y la presión demográfica. Los efectos inmediatos de esta ley agilizaron e incrementaron notablemente los procesos de distribución de tierra y, aunque esta norma no establecía límites máximos para los predios, como la ley de 1964, introdujo el concepto de “acaparamiento de tierras”.

En términos más generales, hoy es posible afirmar que si bien la adjudicación de tierras no tuvo el suficiente apoyo de otras políticas –sobre todo de asistencia técnica y crédito que permitiera a la mayor parte de estos productores el ingreso al ciclo de acumulación–, entre 1954 y 1974 la estructura agraria

del Ecuador cambió, si no radicalmente, al menos en forma significativa.

En ese mismo sentido, y en términos de evaluación, es indudable que, junto a la consolidación de un sector minifundiaro (seguramente inviable económicamente), la reforma agraria aplicada en aquellos años constituyó un sector medio de incuestionable importancia y determinó que los extractos superiores de la estructura social agraria perdieran considerable peso. Ello no impidió, claro está, que tal estructura siga siendo concentrada, pero es indudable, repetimos, que el proceso de desconcentración de la tierra y el fortalecimiento de sectores medios avanzaron notablemente.

Por otra parte, debe señalarse que los efectos indirectos de la política agraria estatal implicaron, sin duda alguna, una seria amenaza a las bases de la propiedad hacendal, invirtiendo un proceso secular a través del cual los terratenientes expropiaban a los campesinos. Es más: esa política removió definitivamente la unidad molecular del poder terrateniente que concentraban hacendados, curas y terratenientes políticos.

Visto de otra manera, la amenaza que el Estado promueve hacia los terratenientes desencadenó un obligatorio proceso de modernización del trabajo agrario para ponerse a salvo de las causales de expropiación. Y si bien este efecto fue paralelo a las transformaciones que la reforma promovió directamente, no por ello es menos importante.

Otro factor de significativa importancia que contribuyó a ese proceso de modernización fue el notable incremento de los excedentes petroleros captados en esa época, hecho que permitió el aumento sustancial de la masa de recursos disponibles en más de cinco veces. Tanto es así, que el crédito al agro se incrementó en seis veces y el dirigido a la industria en más de siete. En términos regionales, la Costa ecuatoriana recibió, en casi todo este período, dos tercios del total del crédito otorgado por el sector público.

Una primera síntesis de la reforma agraria aplicada en Ecuador entre los años 60 y 70 nos permite observar tres efectos

contradictorios e ilustrativos de lo que fue este proceso: a) consolidación y viabilidad de los empresarios modernos en el agro, apoyados fuertemente con tecnología y crédito; b) ampliación del sector minifunditario y constitución de un sector de capas medias agrarias con grados viables de capitalización, incluido un segmento importante de productores familiares capitalizados; y c) pérdida de importancia del sector latifundista-tradicional serrano en la estructura agraria nacional.

Desde el punto de vista político, la liquidación de las formas señoriales de dominación de la tierra, a través de la reforma agraria en sus dos principales momentos (1964 y 1973), abrió un nuevo escenario de correlación de fuerzas entre los sectores mencionados. Los cambios posteriores a este nuevo escenario, dependieron –y dependen todavía– de la práctica política y corporativa que cada uno de estos sectores sea capaz de desarrollar.

Un primer resultado concreto de ese nuevo escenario, visible a partir de 1977, es la pérdida de importancia de la Reforma Agraria como “cuestión social”. Las demandas de precios justos, de crédito y, fundamentalmente, la exoneración de impuestos, sustituyeron el carácter “social” de la Reforma Agraria iniciada en 1964.

Y en esa misma línea, fueron los terratenientes serranos los que enfrentaron, desde 1997, la reforma ejecutada, pero no lo hacen a partir de la problemática de la propiedad de la tierra, sino bajo el signo de la demanda de mejores condiciones de reproducción capitalista en el agro. Este es otro hecho que retrata el nuevo escenario surgido después de la reforma.

En el caso del Estado, una vez descomprimidas las tensiones y conflictos agrarios, su principal tarea estuvo dirigida a enfatizar su tarea en planes de desarrollo rural integrado. Y en ese marco, fueron las Fuerzas Armadas quienes ocuparon el espacio político de conducción ante la inexistencia de una hegemonía efectivamente burguesa.

Con estos protagonistas, el proceso desatado en los años 70 implicó un avance significativo en la unificación supra-regional del espacio político en cuanto se creó, por primera vez en el

país, la universalización de la ciudadanía al eliminar el analfabetismo como causal de la exclusión de los padrones electorales. Este hecho, junto al evidente impulso desregionalizador que impulsaba el Estado en función de la uniformización capitalista –tanto en lo económico como en lo político– y sumando a ello la aparición de nuevos actores sociales como los sectores medios, configuran un nuevo cuadro nacional cuyos orígenes se remontan, precisamente, al proceso desencadenado por la Reforma Agraria iniciada en 1964 y profundizada en 1973.

En ese marco, es incuestionable que las políticas desde el Estado fueron decisivas para desarrollar las formas capitalistas en el campo, hecho que, a su vez, abrió las puertas para la construcción de un sistema político democrático-parlamentario, hoy en plena vigencia. Dicho de otra manera: la incorporación de nuevos actores en el sistema político –proletarios y semiproletarios agrícolas y las capas medias rurales– se constituyó en un prerequisite social para la conformación de un sistema representacional viable.

Todo este proceso, finalmente, nos conduce al análisis de la importancia del desencuentro entre dos grandes regiones en el Ecuador: la Sierra y la Costa. El proceso de generalización del capitalismo en el agro, el desarrollo industrial y la universalización de la ciudadanía, fueron los factores que provocaron el debilitamiento de esa dicotomía regional que había marcado sustancialmente la historia del país. Para entender este proceso, es necesario, inicialmente, valorar el hecho de que en la Sierra se encontraba, desde la Colonia, el núcleo de la población indígena. Este hecho, en sus resultados concretos, determinó que los lazos de dependencia de la población trabajadora con el sistema hacendal fueran más laxos en la Costa, donde existía mayor frontera agrícola.

Pero además, y éste es un elemento central del análisis, debe entenderse que la dicotomía Sierra-Costa organizó los intereses de clases y la práctica política sobre la base, precisamente, de la no constitución de clases propietarias nacionales. Sierra y Costa expresaban dos lógicas de acumulación distintas,

por ello, los cambios en la estructura de la propiedad de la tierra y la eliminación de las relaciones no capitalistas han redefinido, en gran medida, las bases de ese conflicto.

Hay que señalar, por supuesto, que esa desestructuración regional, en términos de unidades auto contenidas de organización económica, social y política, no impide la existencia de especificidades regionales que se formulan en un nuevo contexto a partir de diferenciaciones sociales y económicas que persisten: ausencia de clases nacionales portadoras de un proyecto político-estatal, por un lado, e intereses de la fracciones propietarias con un importante grado de diferenciación, por otro.

Aquí cabe reiterar nuevamente la particularidad política ecuatoriana: ante esa desestructuración regional que también puede ser planteada como la ausencia de un proyecto hegemónico articulado desde la sociedad civil, son las Fuerzas Armadas las que comienzan a instrumentar las transformaciones modernizadoras en el agro (1964) y que se expanden más tarde (1973). Son las Fuerzas Armadas las que, en dos décadas, inician el proceso de homogenización capitalista para unificar un Estado que bien puede denominarse como “fragmentado”.

Esa fragmentación, vigente hasta fines de la década del 70, se expresa claramente tanto en las demandas de los sectores propietarios costeños y serranos como de sus posiciones respecto del proceso de Reforma Agraria impulsado desde el Estado. En lo fundamental, en el caso de la Sierra, hay una apropiación diferencial del proceso de cambio entre los sectores empresariales y no empresariales, sobre todo en el ámbito de la tecnología y el crédito.

En el caso de la Costa, ese proceso de apropiación en los productores bananeros muestra una modalidad distinta: los sectores campesinos y medios comparten intereses comunes con los sectores empresariales y, por tanto, son capaces de acceder en medida mucho más importante a los recursos movilizados por el aparato estatal.

No debe dejar de mencionarse, sin embargo, que si bien el Estado es suficientemente fuerte como para impulsar un pro-

ceso de modernización agraria a través de políticas agrarias específicas (de tierras, inversiones, tecnologías y crédito) pese a la fuerte oposición de los terratenientes serranos, no lo es tanto como para no ser fuertemente condicionado por las demandas y reivindicaciones que le llegan desde la sociedad civil, y particularmente de los grupos propietarios.

Todo este complejo proceso provoca reformulaciones de las políticas agrarias estatales pre-definidas que, finalmente y en lo sustancial, generan dos fenómenos distintos: limitaciones en el acceso a los recursos en el caso de los campesinos serranos, y mayor amplitud e inclusión para los sectores costeños. Sin embargo, es necesario señalar que en el periodo de transición del régimen militar al régimen representativo-parlamentario, iniciado en 1979, se acentuaron en diversos segmentos institucionales las tendencias que privilegian los intereses de los sectores de la economía familiar.

En consecuencia, si bien fue un régimen militar el que puso en marcha los procesos de cambio, ese régimen carecía de hegemonía plena en el interior de la propia institución castrense, hecho que permitió el establecimiento de lo que podrían ser llamados "anillos" o zonas de articulación micro-institucionales que, finalmente, han contribuido decisivamente a conformar un aparato estatal agrario poco articulado y coherente.

De todas maneras, debe quedar claro que el régimen militar ecuatoriano no surgió como respuesta a una amenaza al sistema, sino que se trató de una irrupción autoritaria-modernizante que consolida y expande el capitalismo, y que no bloquea los mecanismos de articulación de los diferentes grupos y sectores sociales con el aparato estatal, más bien permite un juego clientela-institución con un considerable margen de autonomía. Este es el tipo de estructura estatal que se cruza con la diferenciación regional y la cuestión de la especialización o no especialización productiva en ambas regiones y es, finalmente, la estructura que permite la eliminación de relaciones no capitalistas en el agro, significativa consecuencia de este proceso que, desde otro punto de vista, representa lo que bien

podría denominarse como la creciente desgremialización de la política. Esto ha sucedido así en Ecuador, porque los partidos fueron, más que nada, un instrumento o mecanismo de delegación de las organizaciones corporativas de las clases propietarias que controlaron directa o indirectamente la organización del poder sin la mediación de una estructura política.

Para advertir claramente los resultados de todo este proceso, hay que remitirse a las cifras (ver cuadro 1).

Cuadro 1  
Modificaciones en la estructura de propiedad agraria: 1957-1974-2000

Tamaño de la explotaciones / Número de la explotaciones	1954	%	1974	%	2000	%
Menos de 5 has.	251.686	73,11	346.877	66,82	535.309	63,51
De 5 a 20 has.	57.650	16,75	96.360	18,56	176.726	20,97
De 20 a 100 has.	27.742	8,06	64.813	12,48	111.290	13,20
De 100 has. en adelante	7.156	2,08	11.091	2,14	19.557	2,32
<b>Total:</b>	<b>344.234</b>	<b>100,00</b>	<b>519.141</b>	<b>100,00</b>	<b>842.882</b>	<b>100,00</b>
Superficie total (en miles de hectáreas)						
Menos de 5 has.	432.200	7,20	538.700	6,78	774.225	6,27
De 5 a 20 has.	565.800	9,43	935.300	11,77	1.706.794	13,81
De 20 a 100 has.	1.138.700	18,98	2.664.700	33,52	4.614.436	37,35
De 100 has. en adelante	3.863.000	64,39	3.810.800	47,94	5.260.375	42,57
<b>Total:</b>	<b>5.999.700</b>	<b>100,00</b>	<b>7.949.500</b>	<b>100,00</b>	<b>12.355.830</b>	<b>100,00</b>

FUENTE: Censos Agropecuarios de 1954, 1974 y 2000

Elaboración: COTECA Cia. Ltda. Y SICA

Lo más llamativo de los cambios producidos en la estructura agraria durante los últimos 50 años es la agudización del minifundio: se produce una reducción en el tamaño promedio de los predios de 1,7 a 1,5 hectáreas inicialmente, y de 1,5 a 1,4 hectáreas posteriormente. La fragmentación es especialmente notable en las unidades de menos de una hectárea, las cuales han aumentado dramáticamente.

Por otra parte, las adjudicaciones por reforma agraria hasta 1973 llegaron a representar sólo el 2,8 por ciento de la

superficie agrícola declarada en el censo de 1974. Más notables aún, fueron las adjudicaciones con fines de colonización, las cuales representaron un 8,6 por ciento del total. De todas maneras, se puede concluir que la primera etapa de la reforma agraria ecuatoriana tuvo un impacto significativo sobre la estructura de tenencia de la tierra, aboliendo el huasipungo y las formas precarias de producción, pero su impacto redistributivo en cuanto a la propiedad agraria fue limitado, siendo de más envergadura el proceso de colonización y el efecto indirecto de la reforma agraria en la modernización y “achicamiento” de la gran hacienda.

En términos generales, se puede afirmar que, dada la agudización del minifundio y el escaso impacto redistributivo de la reforma agraria de 1964, nueve años más tarde, en octubre de 1973, el gobierno promovió una nueva Ley de Reforma Agraria que encaró la modernización de las haciendas y la resolución de dos grandes problemas: la profundización de la pobreza rural y la agudización del proceso de minifundismo.

Otro factor que explica la puesta en marcha de la segunda ley de reforma agraria fue la visión modernizante de la Junta Militar que asumió el poder en 1972. De una vez por todas, se decidió en ese momento eliminar las formas de producción arcaicas y, con el apoyo de los nuevos recursos petroleros, modernizar la agricultura ampliando el mercado interno y así, favorecer el naciente proceso de industrialización.

La ley de 1973, a diferencia de la de 1964, tenía una conceptualización más amplia de lo que significa reforma agraria. Fue concebida como “un proceso mediante el cual se opera una redistribución de la propiedad y del ingreso que permite eliminar el latifundio, integrar el minifundio, destruir la rígida estratificación social e incorporar al proceso de desarrollo a los campesinos marginados, lo cual requiere no sólo de la redistribución de tierra sino también de crédito, asistencia técnica, comercialización y organización campesina”.

La aplicación de la nueva ley, por otra parte, facilitó en algunos casos el acceso de comunidades indígenas a la tierra,

particularmente en las partes altas de la cordillera interandina. La ley también propició la organización de movilizaciones campesinas y la toma de tierras que, en algunos casos, como en Chimborazo, desencadenó la afectación de grandes haciendas. En general, estas acciones afectaron a los terratenientes más atrasados. La ley de 1973 también cumplió con las adjudicaciones a los precaristas arroceros en la zona del Guayas.

Finalmente, siguiendo este recorrido cronológico de la reforma agraria en el Ecuador, resulta importante destacar –como se mencionó antes– que pocos meses antes de que la Junta Militar entregara el poder al gobierno democrático, se dictó el Decreto 2189, en marzo de 1979, que le dio forma a la “Ley de Fomento y Desarrollo Agropecuario”. Su objetivo fundamental fue “incrementar la producción y la productividad del sector en forma acelerada y continua para satisfacer las necesidades de alimentos de la población ecuatoriana, producir excedentes exportables y abastecer de materias primas a la industria nacional”.

Esta medida del gobierno militar bien puede entenderse como el punto final de un largo proceso de reforma agraria en el Ecuador en el que el Estado intervenía directamente en la estructura de propiedad. Ha partir de entonces, ese rol estatal ha sido gradualmente transferido al mercado.

Sin embargo, en 1990, cuando produce una significativa movilización indígena, nuevamente se pone al orden del día el problema de la tenencia de la tierra. Los grupos más conservadores del agro, por su parte, vuelven a plantear la seguridad en la tenencia de la tierra como problema sustantivo para el desarrollo agropecuario y reclaman del Estado una mayor radicalidad en la protección de los derechos de propiedad. Desde entonces, se viene discutiendo la necesidad de actualizar la legislación agraria, a pesar de que, en términos reales, la intervención estatal sólo tiene que ver con ajustes formales de titulación.

En síntesis, y partir de todo lo que hasta aquí se ha señalado, es posible identificar tres grandes momentos en la evolución de la estructura agraria ecuatoriana. El primero, que si-

que buena parte de la vida republicana, se caracteriza, fundamentalmente, por la prevalencia de la gran propiedad latifundiaria como eje de la estructura agraria, por la polarización latifundio-minifundio, por las relaciones precapitalistas de producción y por la explotación extensiva de la tierra con bajos niveles tecnológicos y de rendimientos.

El segundo momento, que se inicia con la promulgación de la primera ley de reforma agraria (1964) y se extiende hasta fines de la década de los años 70, se caracterizó por una fuerte intervención del Estado en la liquidación de las formas precapitalistas de la producción. Este ley desencadenó el proceso de modernización de la hacienda tradicional, propuso cambios sustantivos en la estructura social del agro, modificó el patrón de cultivos de la mediana y gran propiedad, y posibilitó al aparecimiento de un movimiento campesino que alteró las relaciones de poder tradicionales en el campo. Sin embargo, en este segundo momento de la reforma agraria ecuatoriana no se alteraron sustantivamente las estructuras de propiedad, a pesar de que la gran propiedad se redujo, se consolidó una mediana propiedad y se incrementó el número de minifundios.

La tercera época se inició con la promulgación de la Ley de Fomento y Desarrollo Agropecuario (1979) y se caracteriza por el retiro progresivo de la intervención estatal en las estructuras de tenencia. Al tenor de la citada ley, se enfatiza la protección de las estructuras de tenencia y se la impulsa con medidas de compensación y subsidios. Y al mismo tiempo, éste es el momento en que entra en juego el sesgo "anti-agrícola" de las políticas macroeconómicas y se produce un cambio de eje en las relaciones del agro, tanto en el sentido de que se percibe una modificación en el comportamiento ocupacional de la Población Económicamente Activa (PEA) rural, cuanto en el aparecimiento de los nuevos sectores de empresarios agrícolas que se vinculan al mercado externo. El desarrollo agroindustrial es otro elemento que caracteriza este tercer momento de la estructura agraria en el Ecuador.

En todo caso, cabe destacar que la estructura agraria ecuatoriana continúa teniendo características polares. Así lo expresa el crecimiento sostenido del minifundio y el creciente número de familias rurales sin tierra. Hoy, las vinculaciones campo-ciudad son más dinámicas y el mercado laboral urbano se constituye en elemento central de las estructuras de ingresos y empleo de la población rural. Sin embargo, la recesión económica generalizada como consecuencia de la baja del precio del petróleo, el control de la inflación y el escalonamiento de precios en general –y en especial de los alimentos–, han comenzado a provocar el retorno de mucha gente al campo en busca de la mínima subsistencia y de reivindicar, de alguna manera, la agricultura en las pequeñas unidades de producción. Para ello se utiliza la presencia de Organizaciones No Gubernamentales en el campo y el Programa de Tecnología Agropecuaria destinado a pequeños y medianos productores que, innegablemente, tuvo efectos en incrementos de producción y de productividad, en reinversión en las parcelas y, finalmente, en una opción para la educación de los hijos.

### **Cambios fundamentales**

Como se ha explicado, durante las últimas tres décadas la estructura agraria ecuatoriana ha sufrido transformaciones sustantivas, y aún cuando los rasgos de polaridad y su incidencia en los niveles de eficiencia productiva se mantienen como barreras para el desarrollo del sector, es verdad también que sus características cobran dimensiones diversas y obligan a revisar políticas y estrategias para readecuarlas a la nueva situación.

Los cambios fundamentales en la estructura agraria ecuatoriana pueden resumirse en los siguientes puntos:

- La propiedad latifundiaria que sustentaba su producción en relaciones precapitalistas prácticamente ha sido erradicada y en su lugar se ha consolidado la pequeña y

mediana explotación. Tal tránsito ha ocurrido por acción combinada de la aplicación de la Reforma Agraria, de la expansión de la frontera agrícola por vía colonizadora y por la animación de un mercado de tierras en el que se ha subdividido la gran propiedad.

- A pesar de lo indicado, la estructura agraria continúa teniendo características de polaridad. Los límites en la aplicación de la reforma agraria y el proceso de modernización que se ha llevado a cabo bajo un corte de ineficiencia, han inducido, por un lado, el incremento sustantivo del minifundio, y por otro, la aparición de un significativo porcentaje de hogares rurales sin tierra. De acuerdo a los datos de la Encuesta de Hogares Rurales, realizada en 1990, el 39 por ciento de los hogares rurales no poseen tierra y un 20,3 por ciento son propietarios con superficies inferiores a la hectárea.
- En correspondencia con lo anterior, la esfera ocupacional de la población rural se ha diversificado y los campesinos más pobres han optado por vincularse a actividades no agrícolas. La tierra se ha desvalorizado en términos de constituir el eje de producción para casi el 60 por ciento de la población campesina y ha cobrado mayor relevancia la vinculación al mercado laboral urbano, las oportunidades de empleo en dicho mercado, las oportunidades y condiciones salariales, y la inserción en las actividades no agrícolas.
- Si bien la supresión de las relaciones precapitalistas de producción ha sido el cambio social más importante en la estructura agraria, el proceso de modernización empresarial que impulsó el proceso de reforma ha sido de carácter protegido y de tipo extensivo, con retraso tecnológico y de baja competitividad. Ello puede percibirse tanto en la evaluación de los rendimientos en los cultivos como en la capacidad de generación de empleo.
- En lo que respecta a la evolución de rendimientos, los datos estadísticos, en forma general, muestran que durante la última década han mejorado únicamente los rendimientos de los productos vinculados a la agroindustria, mien-

tras que los cultivos tradicionales se han estancado e incluso han decrecido aquellos destinados al mercado interno.

- Los datos referidos a diversificación de la esfera ocupacional de la población rural muestran el progresivo deterioro de la capacidad del sector agropecuario para generar empleo y la feminización del trabajo familiar campesino. Debe destacarse, sin embargo, que la economía campesina es la base de absorción del empleo rural. El aporte de los trabajadores rurales sin remuneración y el de los trabajadores por cuenta propia representan el 65,1 por ciento de la mano de obra rural. Regionalmente, es en la Sierra donde mayor peso tiene la economía campesina. En la Costa, el perfil ocupacional indica un mayor desarrollo capitalista, pues los asalariados llegan a representar el 46 por ciento del total regional. Debe indicarse, sin embargo, que en ambas regiones un porcentaje importante de la mano de obra se proletariza en un sinnúmero de actividades extra-rurales.
- Las transformaciones agrarias de las últimas décadas, pueden sintetizarse en dos grandes procesos: el desplazamiento del eje productivo hacia la agroindustria y la exportación, heterogeneidad social y diversificación ocupacional que caracteriza actualmente al universo rural y agrario. Tales procesos han tenido carácter heterogéneo, en unos casos, han mantenido los rasgos de ineficiencia y han configurado la presencia de un empresariado corte rentista, y en otros, han dado lugar al surgimiento de un empresariado moderno, particularmente vinculado a procesos de exportación no tradicional.

## **Perspectivas de la Reforma Agraria**

### **Tendencias**

- Es absolutamente notorio que el proceso de Reforma Agraria se ha agotado y que el mercado se ha convertido en el

principal instrumento de asignación de la tierra y de reconstrucción fundiaria. En los cantones estudiados, del total de transacciones realizado en período de estudio, las compra-ventas ocupan el porcentaje más alto.

- Dos son los procesos que signan las transformaciones ocurridas en el agro durante las últimas décadas: el desplazamiento del eje productivo hacia la agroindustria y la exportación, la heterogeneidad social y la diversificación ocupacional de los pobladores rurales. Como consecuencia de lo segundo, casi el 40 por ciento de la PEA rural se ha ubicado en actividades no agrícolas provocando que se produzca lo que se ha calificado como la “desvalorización de la tierra” como eje de la reproducción de las familias rurales. Lo dicho ha tenido varias implicaciones y entre ellas, una reducción de la presión campesina por el acceso a la tierra, impactando en los niveles de la organización campesina que surgió al calor del proceso reformista.
- Es evidente también que la intervención estatal, en materia de regular el acceso al recurso tierra, ha disminuido drásticamente.
- Los datos compilados muestran que la participación de los sectores campesinos en el mercado de tierras está influido por procesos de diferenciación acumulados que han conducido a que mientras un sector de campesinos tradicionales haya tenido que deshacerse de la tierra, otro se haya consolidado como pequeño productor, incluso ampliando su base territorial. Por otro lado, la dinámica empresarial que caracteriza a los cantones con mejor base productiva y más fluida relación con el mercado, coloca como base de animación del mercado de tierras una lógica económica en la cual el análisis de rentabilidad prescribe tanto la frecuencia de las transacciones cuanto las tendencias del reordenamiento agrario.
- Otra tendencia, común a los cantones estudiados, tiene relación con el progresivo y persistente proceso de disolución de las formas asociativas que el proceso de reforma agraria promovió. Como consecuencia, se constituye un

significante fragmento de oferta, lo que a la vez implica la persistencia del flujo expulsor de pequeños propietarios de corte tradicional.

- En los cantones que se caracterizan por ser áreas de anterior predominio de pequeños propietarios, tanto en las zonas campesinas y de poblamiento indígena que surgen de la intervención estatal, se desarrollan tendencias hacia la minifundización, motivadas también en derechos hereditarios de hecho, sin respaldos de titulación.
- Más allá del acceso a la tierra, para los campesinos que continúan manteniendo sus propiedades son aspectos cruciales el acceso al crédito, la incorporación de tecnologías adecuadas y el mejoramiento de su posición en los circuitos de comercialización. Una mejor participación de los campesinos en el mercado de tierras depende crecientemente de sus capacidades de negociación económica. Sin dejar de plantear el problema de cómo conseguir la tierra, lo fundamental comienza a ser la preocupación de cómo usar la tierra. Actualmente ésta es ya la preocupación central del campesinado.
- El rol de los pequeños productores rurales es trascendente y necesario en el caso ecuatoriano, como componente de las políticas rurales, debido al importante porcentaje que ellos representan en el conjunto de las unidades de políticas de desarrollo ha determinado serios problemas sociales, exclusión ha bifurcado lo rural y lo urbano, los pobres y los ricos. Nuevos elementos y procedimientos, para lograr consenso, entre fuerzas antagónicas: “productores” o indígenas han tenido lugar mediante reuniones donde se ha logrado que los protagonistas se consideren pares. Esto es apenas el inicio del proceso de concertación necesario para sacar al país en general de la crisis. En esta situación hay que afrontar además del tema de la tierra, los procesos tecnológicos, de comercialización, de crédito y de capacitación, formación e información como medios para acceder a los conocimientos.

- Nuevos desafíos se plantean, al considerar que el 40 aspectos cruciales de los hogares rurales está conformado por campesinos sin tierras, los cuales se dedican eventualmente a actividades agropecuarias y a otras actividades, en la mayoría de los casos como mano de obra no calificada.
- En la Costa las estrategias ocupacionales determinan un mayor desarrollo empresarial, en términos relativos los asalariados representan el 40 aspectos cruciales del total regional.
- Por otro lado el peso de la economía campesina en la Sierra está marcado por la mano de obra refugiada en las familias rurales –trabajadores familiares no remunerados– debido a las dificultades de encontrar empleo en el área rural o en el área urbana.
- Las oportunidades escasas de acceder a la tierra por un lado, el desarrollo tecnológico deficitario por otro, las políticas indiferenciadas de crédito y los defectuosos sistemas de comercialización dieron lugar a que la población dejara de tomar en cuenta sólo a la tierra como medio de sobrevivencia, desarrollando opciones en otras actividades que dan origen a la existencia de campesinos de tiempo parcial y de tiempo completo en la actividad agropecuaria. Este enfoque hace imprescindible plantear políticas que tengan en cuenta las diferentes opciones y aptitudes de la población rural, la diversificación sectorial, las vocaciones regionales y los encadenamientos sectoriales. Es necesario superar los prejuicios en relación al campo y al área rural, devolver al campo la dinámica financiera que se engendra en las metrópolis. El Ecuador ha realizado ya una importante capitalización hasta aquí subutilizada: riego, vías, electrificación, comunicaciones y otra infraestructura social importante. La sostenibilidad de la población rural es posible modificando enfoques tradicionales que se han agotado perdiendo el rol de opciones y oportunidades.
- Debido a la diversificación y a la “autonomía” ocupacional en ese marco de subsistencia de la población rural y dado

que el 42 por ciento de los productores rurales están en la situación de semiproterización, se advierte que el cambio más importante en el sector rural es la desvalorización de la tierra como eje de la reproducción de las familias rurales. En estas circunstancias, también la posesión de una parcela deviene en elemento secundario: el trabajo familiar se conserva, pero la venta y compra del trabajo son realidades cotidianas, antes que casuales.

- La participación de los sectores campesinos costeños en el mercado de tierras está muy influida por dos factores: a) Los procesos de diferenciación interna han significado que mientras un importante sector de campesinos tradicionales ha debido deshacerse de sus predios, otro sector ha consolidado su posición y en muchos casos, ampliado su base territorial; b) La dinámica empresarial que domina el agro costeño y que, tras el período de luchas campesinas por la tierra y de intervención estatal, trasladó la problemática del acceso a la tierra a una lógica económica, suplantando la lógica política que provocó importantes transformaciones en el período anterior.
- Cooperativas surgidas del proceso de reforma agraria asisten a un notorio y acelerado proceso de “privatización” o descolectivación. El efecto más significativo de este proceso es la liberalización de la tierra, en relación al mercado y consecuentemente la agudización de procesos de minifundización y/o la ampliación del sector de campesinos expulsados del campo.
- A pesar que la expulsión de campesinos, aparece como uno de los impactos más destacables del mercado la dinámica demográfica de la región muestra altos niveles de urbanización de la población, y en este contexto los pequeños productores expulsados del campo suelen ir a engrosar el sector terciario de pueblos y ciudades intermedias.
- Se trata de una situación de crisis y de debilidad. Afectadas las organizaciones campesinas por la dinámica diferenciadora y por los procesos de individualización, que

se expresan con claridad en la fuerte tendencia a la descolectivización de la propiedad de la tierra presente en el caso de las cooperativas, enfrentan dificultades para interpretar las necesidades de sus bases, en la medida en que no logran renovar el discurso tradicional relativo al acceso a la tierra.

- Pequeños propietarios se incorporan crecientemente a los Centros Agrícolas Cantonales, espacio que tradicionalmente correspondió a los empresarios agrícolas y a las organizaciones gremiales de cultivadores de un producto en particular. Más allá de opciones individuales, organizaciones campesinas con gran trayectoria de lucha pasan a compartir espacios de poder con el empresariado agrícola local, al sumarse a las instancias controladas tradicionalmente por estos últimos.
- En la Costa el problema del acceso a la tierra ha dejado de estar en el centro de los intereses del campesinado regional. Más bien, éstos parecen residir en cómo fortalecer el posicionamiento de los pequeños productores en el marco de una economía rural que experimenta un acelerado proceso de modernización. En otras palabras, se trata de evitar que el reordenamiento estructural que resulta de la dinámica del mercado de tierras siga fundándose en la expulsión sistemática de los pequeños propietarios.

## **Futuro**

- En distintas magnitudes, las condiciones cualitativas del desbalance entre la oferta y la demanda de mano de obra ha sido abordado en algunos casos en forma alarmante, con el relevamiento de los diagnósticos de los Proyectos de Desarrollo Rural Integral. La contradicción está dada: uso intensivo de mano de obra por unidad de superficie en las unidades más pequeñas de explotación, y demanda insuficiente de mano de obra por parte de las unidades grandes dando lugar a la expulsión y emigración de campesinos.

- Si las políticas de desarrollo rural hubieran logrado racionalizar el tamaño de las explotaciones por vía de la Reforma Agraria, hoy se habría alcanzado nuevos índices de ocupación y empleo en el sector primario de la economía nacional. Sin embargo, vale recordar que el énfasis de las transferencias de tierras quedó constreñido o casi nulo a partir de la promulgación de la Ley de Fomento Agropecuario, 1979.
- En la subregión interandina del país, los proyectos de desarrollo rural integral que concibieron articular los cambios – también en base de incorporar agua de riego a las parcelas – podrían estar alcanzando resultados positivos en la generación de la ocupación y empleo productivo incluyendo a unidades muy pequeñas que al estar dotadas de riego y con un patrón de producción equilibrado, habrían llegado al umbral de una pequeña empresa campesina.
- Es evidente que las Unidades de Producción Agropecuaria (UPA) grandes admiten no ser económica ni socialmente útiles en la generación de la ocupación y el empleo, ya sea por la forma extensiva del uso de la tierra, por disentir con la vocación de los suelos y por la poca proporción de sus superficies que se incorporan en cada campaña agropecuaria. Esta situación es determinante en la necesidad de racionalizar tamaños y nuevos enfoques para el patrón de cultivos.
- Si bien es verdad que las unidades menores a 20 hectáreas no califican exactamente como “pequeñas”, es necesario profundizar al análisis en los distintos ecosistemas para cuantificar las unidades insuficientes, las posibilidades de mejorar realmente su capacidad de generar ingresos intraprediales. Se debe incorporar la cultura del Plan Predial, de la diversificación, de cara a la seguridad alimentaria y a los mercados.
- Se ha demostrado la bondad, en términos de rentabilidad, de las unidades entre 20, 50 y hasta 10 hectáreas. Esta es una advertencia que enuncia la factibilidad del

redimensionamiento de las unidades a favor de la producción y de la relación capital-trabajo, de tal manera que un buen porcentaje de población rural podría encontrar trabajo y mejorar su ingreso en el mismo sector agropecuario. Sin embargo, un alto porcentaje de la mano de obra que se oferta estaría vinculada a un trabajo temporal en cada campaña agropecuaria tanto por lo contingente, imprevisible y estacional del carácter de la actividad agropecuaria. De todas maneras, un mayor volumen de producción debería generar también ocupaciones extraprediales en el área rural. En el futuro se debe incorporar el concepto de la cadena productiva y multisectorial.

- Es necesario racionalizar el uso y combinación de los factores de la producción en el agro ecuatoriano, crear estímulos para los productores que incrementan el uso de mano de obra considerando también que ante la crisis financiera, por la deuda externa y la caída de los precios, cada día será honesto renunciar en cuotas a lo suntuario y a las ambiciones faraónicas que se impusieron en el despertar petrolero, donde se orientaron políticas tendientes a resolver los problemas importando todo.
- El análisis desagregado del comportamiento sectorial de la economía, las particularidades de los problemas de pobreza, las suigéneris tendencias de los procesos migratorios y su incidencia en los patrones de poblamiento, la diversidad de las condiciones de empleo y las heterogéneas condiciones que caracterizan a la sociedad y a la economía ecuatoriana, han salido del escenario del debate para ser sustituidas por el telón de las generalidades: el modelo de desarrollo, la democracia y el Estado-nación, la competitividad y una serie de temas que en tanto generales, se acercan a la abstracción.
- Es notorio que temas como la pobreza rural, la seguridad alimentaria, la importancia del sector agropecuario, el crecimiento urbano concentrado con las secuelas de violencia que ello implica, han sido sino abandonados, tratados

en forma tangencial y a propósito de hechos muy particularizados. El advenimiento del movimiento indígena al poder político –enero 2003– está tratando de colocar estos temas en el tapete del diálogo, de las estrategias y política de Estado.

- Se vive entonces, también en términos de discusión, reflexión y trazo de posibilidades futuras, una situación diferente a la de décadas anteriores, cuando temas como la Reforma Agraria, el Desarrollo Rural, las relaciones interétnicas, el movimiento campesino y la democracia, eran los ejes y referentes del debate y la acción. Tan importantes eran, que de hecho, aquello que actualmente se conoce como el sector no gubernamental, se gestó en el análisis particularizado de lo agropecuario y lo rural, construyendo desde allí su institucionalidad, la cual si bien persiste, parece también debatirse entre viejos referentes, la cotidianidad de la sobrevivencia y la inocua macrocrítica sin propuestas concretas.
- Todo esto no significa, sin embargo, que la vigencia de los temas particularizados haya caducado. Al contrario, todos los macroindicadores están íntimamente vinculados al comportamiento de los micro. Buena parte de la composición de la tasa inflacionaria se vincula a la oferta de la canasta familiar. En consecuencia, el retomar el análisis de lo rural y agropecuario es lo que posibilitará abordar también temas como mercado interno, empleo, ingreso, productividad, desarrollo local, conocimientos e información y participación funcional.
- Varias de las reflexiones que antaño orientaron el análisis de la problemática nacional, continúan siendo vigentes. Así por ejemplo:
  - La tierra sigue siendo el principal activo productivo para la actividad primaria agropecuaria, y es al mismo tiempo, el recurso a partir del cual se construyen relaciones familiares y comunitarias entre las poblaciones indígenas y campesinas, siendo por lo tanto fuente de identidad y pertenencia.

- La forma de distribución de la tierra entre las sociedades rurales continúa determinando el modo de distribución de los ingresos, el poder y el prestigio.
- Es conocido que Ecuador no impulsó una reforma agraria profunda, a pesar de que su estructura agraria era altamente concentrada. La promulgación de la Ley de Fomento y Desarrollo Agropecuario es considerada como el término del proceso reformista, la reasignación de roles del Estado en el proceso de modernización y la constitución de nuevos estamentos sociales en buena parte articulados por una agricultura moderna, incluyente de la diversidad y pluriculturalidad respetando la identidad local.
- Hacia 1994, la promulgación de la Ley de Desarrollo Agrario puso punto final a los esfuerzos reformistas y consecuentemente, en la actualidad, todos los estudios muestran que es el mercado el que se ha constituido en la forma predominante de reasignación de la tierra. Los procesos de reestructuración del agro dependen cada vez más de dichos mecanismos y cada vez menos de la intervención estatal.
- En una sociedad en la que todavía subsisten serias imperfecciones en la operación de los mercados, el de tierras, no es la excepción.
- Varios trabajos realizados sobre el tema indican que es el pequeño propietario –en varios casos adjudicatario de Reforma Agraria– el principal oferente de tierras. En consecuencia, se ha venido produciendo un proceso de reestructuración fundiaria que afecta fundamentalmente a pequeños propietarios que se ven obligados a emigrar. Por ello, son las nuevas generaciones quienes pagan los costos en las incertidumbres, el abandono y la descomposición social. Ello conduce a la vez a procesos de reestructuración laboral, y a desplazamientos migratorios que a fin de cuentas se expresan en el crecimiento urbano.

- Si bien es claro que la insuficiencia de las políticas agrarias ha conducido a un creciente proceso de crisis de la actividad primaria, también es absolutamente evidente que el sector agropecuario tiene peso significativo en la economía nacional. La actividad agropecuaria no sólo que contribuye con alrededor del 17 por ciento a la composición del PIB, sino que emplea al 40 por ciento de la población ecuatoriana que vive en el sector rural y hace aportes significantes a través de las exportaciones.
- En el actual contexto, en el que las variables pobreza, desempleo, inflación, son más notorias, resulta insoslayable la necesidad de retomar el tema agrario y rural con visión innovativa y propositiva. El mirar únicamente los indicadores macroeconómicos puede conducir a equívocos. La seguridad alimentaria, la definición de políticas expresas al respecto, incluyendo aquellas referidas a la facilitación estatal en el acceso al crédito, los circuitos de comercialización, la investigación tecnológica, la dotación de un marco legal apropiado, son temas que se están debatiendo para armar la construcción de propuestas concertadas desde la sociedad civil y desde la estructura estatal.
- El tema referido al mercado de tierras resulta relevante en tanto se ha dicho que es el nuevo mecanismo de estructuración fundiaria y, consecuentemente, el nuevo escenario donde se distribuye el ingreso y el poder.
- Estudios realizados muestran que alrededor del 37 por ciento de la superficie agropecuaria no está legalizada y en consecuencia, desde la perspectiva legal, pertenece al patrimonio del INDA (Instituto Nacional de Desarrollo Agropecuario) en donde para las facilidades operativas de titulación se debería contar con el concurso de la sociedad organizada como prestadoras de servicios y experimentadas.
- La carencia de títulos, es uno de los elementos que afectan la operación del mercado de tierras y casi con seguri-

dad los más perjudicados son los pequeños poseionarios, por su desconocimiento sobre trámites, por costos o por tiempo son lo que ingresan en forma más desventajosa al mercado.

- Deben buscarse mecanismos para mejorar la postura de los pequeños productores rurales en el mercado de tierras. Las razones tienen que ver con el abastecimiento del mercado interno y las demandas externas selectivas orientadas en procesos agroecológicos, con la contribución a reducir los índices de pobreza, mantener y generar el empleo y, en suma, con sentar las bases para un real proceso de modernización agropecuaria que no tenga como único referente la exportación y que incluya opciones de diversificación y seguridad alimentaria.

### Mapa agropecuario 2002

- Existen 843 mil unidades de producción agropecuaria; de ellas, el 63,5 por ciento son menores a 5 hectáreas, un 30 por ciento entre 5 y 50 hectáres, y el resto son grandes extensiones.
- Del millón de hectáreas dedicadas a cultivos permanentes (52 por ciento del total), el 23 por ciento corresponde a cacao, el 17 por ciento a banano, 14 por ciento a café, 14 por ciento a palma y 12 por ciento a caña.
- Del millón de hectáreas de cultivos transitorios, el 34 por ciento es arroz, un 25 por ciento maíz y un 5 por ciento soya. Todos estos cultivos rotan entre sí en la ocupación del suelo; la papa representa 4 por ciento de estos cultivos.
- El 68 por ciento de las UPA poseen título de propiedad; apenas el 1,6 por ciento son tierras comunales.
- Apenas el 7,4 por ciento de los encuestados tiene acceso al crédito; el Banco Nacional de Fomento atiende apenas al 1,2 por ciento.
- Sólo el 6,8 por ciento declara contar con asistencia técnica; el MAG y el INIAP atienden al uno por ciento y las ONG

al 1,6 por ciento de las UPA con servicios de transferencia de tecnología.

- Respecto a la educación, el 22 por ciento de los encuestados no tienen ningún nivel de educación formal aprobado. Del 78 por ciento restante, el 65 por ciento tienen algún nivel de instrucción primaria, el 8 por ciento secundaria y apenas un 4 por ciento algún nivel de instrucción universitaria.
- Sólo un 7 por ciento de los productores están agremiados. A nivel de productores pequeños, sólo el 22 por ciento está agremiado, mientras que a nivel de medianos y grandes, el 60 por ciento pertenecen a alguna forma de agremiación.

### Número de UPA's y superficie, según región y tamaño de UPA

Regiones	Total		Tamaños de UPA							
			hectáreas							
	Absoluto	%	Menos de 5		De 5 hasta menos de 10		De 10 hasta menos de 30		De 30 y más	
Absoluto			%	Absoluto	%	Absoluto	%	Absoluto	%	
<b>Total</b>										
UPA's	842.882	100,00	535.309	63,51	101.066	11,99	112.222	13,31	94.285	11,19
Hectáreas	12.355.831	100,00	774.225	6,27	688.987	5,58	1.874.595	15,17	9.018.024	72,99
<b>Región Costa</b>										
UPA's	219.809	26,08	102.358	46,57	38.162	17,36	45.446	20,68	33.843	15,40
Hectáreas	4.778.860	38,68	202.687	4,24	264.859	5,54	768.517	16,08	3.542.797	74,13
<b>Región Sierra</b>										
UPA's	567.622	67,34	425.803	75,02	58.418	10,29	54.475	9,60	28.926	5,10
Hectáreas	4.762.331	38,54	558.851	11,73	394.197	8,28	883.564	18,55	2.925.719	61,43
<b>Resto País</b>										
UPA's	55.451	6,58	7.148	12,89	4.486	8,09	12.301	22,18	31.516	56,84
Hectáreas	2.814.640	22,78	12.687	0,45	29.931	1,06	222.514	7,91	2.549.508	90,58

Fuente: Proyecto SICA, III Censo Nacional Agropecuario 2002

### Referencias políticas claves

- El Ecuador soslayó las dos crisis que afectaron a los países de América Latina: la crisis económica de los años 80 y la crisis política de los 90, las que provocaron en el resto de países de la región profundas reformas y el tránsito hacia nuevos modelos de desarrollo. Ecuador evadió las dos cri-

- sis amparado en el excedente petrolero y el endeudamiento externo. Desde 1982, se internaron políticas parciales de ajuste que no han culminado en un programa coherente de políticas económicas y sociales. En la década de los 90, se consolidó la presencia pública y estable del movimiento indígena en el sistema político, hasta entonces excluido.
- La principal paradoja del país consiste en tener presente hoy, en su escenario de conflictos, a todas las consecuencias sociales de la liberalización económica sin haberla propiciado con eficiencia y sufrir todas las dificultades y demandas de una liberalización política deficitaria por la imposibilidad de culminar su reforma institucional. Las políticas económicas que sostuvieron al crecimiento no estuvieron acompañadas de modernización política, pese a las distintas reformas constitucionales y a la Asamblea Constituyente de 1998. El sistema de partidos, no obstante que la legislación permite candidaturas de organizaciones y personas independientes, sigue monopolizando la representación política y está estructurado alrededor de cuatro partidos “grandes”, dos anclados en el electorado de la Costa y dos en el de la Sierra.
  - En el largo plazo, dos cuestiones estructuraron los pactos fundamentales del sistema político. Por un lado, la cuestión regional (entre Quito y Guayaquil), mediante la cual se estableció un pacto de complementariedades económicas a través de la especialización territorial, provisión de factores de producción, localización de factores de poder y articulación externa. Sin embargo, en las últimas tres décadas, en base a los impulsos del petróleo, se han modificado las bases materiales y sociales de este acuerdo y de la mutua necesidad de la regiones. Por otro lado, la cuestión étnica, por la que la porción mestiza de la población estructuró un Estado “administrador de la cuestión indígena” desde la dimensión igualitaria formal de la ciudadanía constitucional y de la evasión de la desigualdad y segregación real de la población india. En la última déca-

da, el movimiento indígena, a través de oleadas de movilización de masas, ha demandado su reconocimiento y un espacio en el escenario institucional.

- Las Fuerzas Armadas, quizás las más aceptadas por la población, cumplieron una sutil tutela del funcionamiento de la democracia y del sistema político. Se trata de una institución con “altos niveles de confiabilidad y credibilidad”. Crecientes niveles de profesionalización, integradas a funciones en el desarrollo, han cultivado una estrecha relación con la población indígena en tanto institución estatal, con presencia en todo el territorio. En el curso de las últimas tres décadas estuvo vigente un “pacto militar indígena” cuyo contenido fue la cooperación con el desarrollo local.

## Base de compilación

- Estado y Agro en el Ecuador 1960 – 1980. Gustavo Cosse – FLACSO. Quito. Corporación Editora Nacional, 1984  
Quito-Ecuador
- Ley de Reforma Agraria y Colonización. Ley de Tierras Baldías y Colonización. 1964. Publicaciones del IERAC
- Antecedentes, Evolución y Perspectivas de la Reforma Agraria Ecuatoriana. MAG. Quito. Mayo 1978
- Mercado de Tierras en el Ecuador  
Estudio Integrado. Regiones Litoral y Sierra. COTECA, Cía. Ltda. Quito-Ecuador  
Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación. Roma 1995
- Reforma Agraria, Consecuencias en el Empleo. Mimeo. Fausto Jordán B. Quito. Julio 1986
- Excluidos de la Globalización en el Ecuador: Indígenas Insurgentes y Militares Insubordinados. Mimeo. Luis Verdezoto. Gloria Ardaya 30/02/2000

- “Proyecto de Apoyo al Programa de Regularización y Administración de Tierras Rurales”. INEDES. Quito, Abril 2002.
- Situación y Perspectivas del Desarrollo Agrícola y Rural en Ecuador. FAO. Seminario Interno – Santiago de Chile. Enero 2003. Fausto Jordán B
- Los Posibles Efectos de la Liberación Agrícola sobre los sectores productivos y sociales vinculados a la agricultura en el Ecuador. Un primer análisis. Dr. Manuel Chiriboga. Secretario de Políticas del MAG. Quito. Julio 2003.



**Los movimientos agrarios,  
tierra y territorio**



## 50 años después, emergencia étnica\*

*Xavier Albó*

Mi exposición se divide en tres partes. Creo que estos últimos cincuenta años pueden calificarse como una época de transición que se inicia con las reformas agrarias –o las reformas campesinistas– y culmina con la actual emergencia de las naciones étnicas. Me dedicaré, inicialmente, a analizar las reformas en América Latina, abordaré luego la temática étnica, para finalmente analizar la época en su conjunto.

Respecto de las reformas sobre la tenencia de la tierra en América Latina, es indudable que “la madre del cordero” de este proceso es la revolución agraria realizada en México. Iniciada en 1917, antes de la propia revolución rusa, se trata de un larguísimo proceso que se consolida en los años 30, con el gobierno de Cárdenas. No es ésta una reforma agraria con contenidos comunitarios, allí la fuerza estaba en la constitución de los ejidos, en la importancia de un movimiento popular como el zapatista y en el simbolismo de ese eslogan que todavía repercute hoy: “La tierra es de quien la trabaja”.

Si comparamos lo sucedido en México en esos años con lo que sucedía en Bolivia, no puedo de dejar de recordar que aquí, en Warisata, ya habían sucedido cosas verdaderamente intere-

---

\* Texto rescatado de la intervención oral del autor. Xavier Albó es investigador del CIPCA.

santes y con un alto contenido indigenista y comunitario. Menciono este dato recordando lo escrito en muchos libros en México que señalan que lo que allí sucedió fue un proceso de reformas indigenistas, pero sin indios. Creo que “la madre del cordero” de los posteriores procesos de reformas agrarias en América Latina ha significado la asimilación de lo indígena al modelo mexicano de un Estado mestizo. Se trata de un proceso en el que los campesinos mexicanos niegan su identidad indígena y, paradójicamente, allí radica el éxito del modelo mexicano de reforma agraria.

Pasado el tiempo, hoy estamos en condiciones de señalar que la Reforma Agraria boliviana, a pesar de realizarse mucho años después, es una especie de “hija predilecta” del modelo de reforma mexicano, no sólo –por supuesto– por el montón de expertos mexicanos que vinieron a ayudarnos en nuestra “revolución campesina”, sino porque el MNR concibió la idea de crear la Nación boliviana, una nación sin indígenas, un país con campesinos productores y consumidores, nada de aymaras ni quechuas.

Así se produce un intento más de borrar de la historia las larguísimas luchas de las comunidades frente a la explotación liberal sobre los indios ya sea a través de las contribuciones indígenas o por su aporte a la economía minera antes de 1952. Entonces, como pasó en México, en Bolivia se impone un modelo con toques modernos bajo el discurso de partidos como el PIR y el MNR que lideran un movimiento popular mucho más amplio que el específicamente comunitario e indígena.

En este mismo marco, debo citar a la Revolución Cubana que, por supuesto, va por otro camino, pero interesa citarla porque la reforma allí realizada parte de una economía tremendamente capitalista, basada en las grandes plantaciones de azúcar. Allá en Cuba, a diferencia de México y Bolivia, el sentido étnico y comunitario estaba reducido a algunos bohíos aislados donde lo significativo era la presencia de lo negro. En ese sentido, no puedo dejar de mencionar lo que una vez me dijo un negro cubano: ‘Ustedes hablan de la Pachamama como la madre tierra, para nosotros la tierra no es una madre, en

todo caso sería una madrastra, porque a nosotros nos llevaron siempre a trabajar en tierra ajena’.

Después del gran susto que representó para Estados Unidos la Revolución Cubana, no puedo dejar de mencionar la otra serie de reformas agrarias producidas en América Latina. Yo las llamo reformas agrarias “descafeinadas”, es decir despojadas de susto. Me refiero a las reformas de Colombia, Chile y Ecuador. Menciono estos procesos rápidamente para decir que todos esos cambios no fueron, en ningún caso, una especie de don gratuito que vino desde arriba, fueron procesos siempre ligados a una serie de luchas campesinas.

En este punto quiero hacer una mención especial a la frustrada revolución agraria de Guatemala, la de Jacobo Arbenz. Guatemala es un país muy parecido a Bolivia por su composición étnica. En Bolivia están mayoritariamente los aymaras y quechuas, en Guatemala los mayas. Guatemala también se parece a Bolivia por el minifundio en el occidente y las grandes haciendas en la zona de la costa, por el masivo traslado de campesinos de las zonas altas hacia las partes bajas en busca de trabajo. Jacobo Arbenz fue derrotado por Estados Unidos, y Guatemala, país volcánico como sus habitantes, registra hoy las masacres campesinas más brutales de América Latina.

No podemos de dejar de mencionar el caso del Perú que, como México, ha sido un país pionero en lo que se refiere a las reivindicaciones indígenas. En el caso de la reforma agraria peruana también destaca más lo campesino que lo indígena y lo cultural. Sólo a partir de Arguedas –en pleno siglo XX– es que se comienza a tomar en cuenta la riqueza étnica y cultural de un país como Perú. Y como en el caso de Guatemala, Perú se ha caracterizado también por la presencia de grupos guerrilleros vinculados a la lucha por la tierra.

El caso del Brasil tiene sus propias particularidades. Un país caracterizado por el apabullante desarrollo capitalista en las ciudades tiene su contraparte en la emergencia de un significativo Movimiento Sin Tierra que, precisamente, expresa en cierta forma el fracaso del desarrollo capitalista en las ciuda-

des. Un movimiento, además, vinculado a los grandes índices de desocupación urbana, miles de personas que viven en la ciudad esperando el llamado de las grandes haciendas azucareras para conseguir un puesto de trabajo en la zafra. Brasil sigue siendo el país latinoamericano donde se mantiene vigente el poder de los señores del campo.

Hasta aquí, el repaso de las reformas agrarias en América Latina, paso ahora a la emergencia de las naciones étnicas. Y para empezar, quiero recordar una frase de un boliviano que conozco: ‘Nos dijeron que si dejábamos de ser indios, nos liberaríamos, pero eso no ha pasado, y por eso nos vemos obligados a volver a nuestras raíces’. Creo que esta frase expresa con claridad todo lo que ha venido ocurriendo en Bolivia durante los últimos años, especialmente lo que ocurre entre los aymaras, es el retorno de lo indio en el paisaje nacional. Aunque claro, sobre esto que suena bonito –el retorno de lo indio– ya me había prevenido Simón Yampara: ¿Por qué el retorno de lo indio?, ¿cuándo nos hemos ido? Y creo que Simón tiene razón, lo indio siempre estuvo presente dentro del discurso campesino, imponiendo su propia identidad étnico-cultural.

Ahora bien, para abordar esto que llamo emergencia étnica, me parece adecuado referirme al caso de los Mapuches de Chile. Como sabemos, los Mapuches fueron el penúltimo pueblo indígena derrotado por la Colonia española, ya disfrazada de republicana. Los últimos fueron los pueblos de la Amazonía. Pero esto de la derrota es sólo una manera de explicar la historia, porque sabemos que en los años 50, e inclusive en tiempos de Salvador Allende, los Mapuches lograron alianzas con los obreros del carbón en Concepción, corazón industrial de Chile. En esos años se conformó la Asociación Nacional Indígena y se supo de un viaje de Allende a Temuco. En esos años también se produjo la reforma agraria impulsada por el presidente Frei, pero era una reforma que nada tenía que ver con los Mapuches. Poco tiempo después, se conoció en Chile ese movimiento que se calificó como el “Reventón Mapuche”. Como se ve, y a pesar de que Pinochet siempre afirmó que en Chile

ya no hay indígenas y que todos son chilenos, el censo de 1992 demostró que un 10 por ciento de la población se reconocía Mapuche. He mencionado el ejemplo Mapuche como una afirmación de la emergencia étnica aún en países como Chile, donde se manejaba el discurso de la desaparición de lo indígena.

Conviene ahora mencionar algunos hitos latinoamericanos que han marcado la presencia de lo indio en nuestros países. En 1980, en la zona amazónica del Ecuador, se conforma la Confederación Nacional de Indígenas de la Amazonía Ecuatoriana como resultado de varios años de lucha de los Shuar. En el otro lado de la frontera, en el Perú, en 1968 ya se había realizado el primer congreso de los Amoesha, en plena selva peruana. Junto a estas primeras señales de la emergencia étnica en América Latina, no podemos dejar de mencionar la importancia que tuvo, en 1979, la creación de la Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia (CSUTCB), la organización campesina que rompe los lazos con el Estado, hasta ese momento vigentes. El movimiento campesino boliviano, hasta entonces, había estado vinculado a los gobiernos del MNR después de la Reforma Agraria, y luego a los gobiernos militares, a través del pacto militar-campesino. También es esos años se conocieron las primeras organizaciones indígenas en Colombia. Otro momento significativo que vale la pena recordar es la creación de la CONAIE, Coordinadora de Nacionalidades Indígenas del Ecuador, en cuyo nombre aparece por primera vez la "N" de nacionalidades y no de "Nacional" o de "Nacionalistas", como en otras partes. Debo citar también el intento fallido de formar una especie de Consejo Indio de Sur América, ya no "Latino", sino "Sudamericano". En Bolivia, otra vez, tiene gran importancia la gestación de organizaciones indígenas de las tierras bajas en los años 80, la CIDOB y la AGP, por ejemplo. He convocado a la memoria para recordar el nacimiento de todas estas organizaciones porque todas ellas son hitos de eso que hemos venido repitiendo desde la conmemoración de los 500 años de resistencia: seguimos vivos y coleando y sin ganas de morirnos.

Finalmente, no puedo dejar de mencionar otra vez a México, “la madre del cordero” de las reformas agrarias en América Latina, pero esta vez hablando de Chiapas, la frontera de la reforma agraria Mexicana y el lugar donde manda el gamonalismo, allá donde se alzaron los pueblos indígenas chiapanecos en contra del Tratado de Libre Comercio (TLC). No es necesario abundar sobre la importancia simbólica de este hecho, pero sí es necesario valorarlo a partir de su importancia como grupo político indígena organizado que tiene como portavoz a un guerrillero que proclama, como no había sucedido nunca, que no quiere llegar al poder, que quiere transformar la conciencia nacional de su país a partir del reconocimiento de la existencia de los pueblos indígenas. No me queda claro cuál será el futuro de este movimiento, pero sin duda que cierra con gran fuerza este ciclo todavía vigente que he denominado como la emergencia de las naciones étnicas en América Latina. Vamos a la última parte de nuestra exposición.

Quiero empezar esta tercera y última parte con la enumeración de algunos factores que caracterizan y determinan la época de cambio que vivimos en América Latina. Un primer elemento que advierto es la creciente marcha de pueblos indígenas hacia nuevas tierras. Un segundo aspecto, de indudable importancia, es el fracaso del modelo desarrollista aplicado en América Latina –y en Bolivia, por supuesto– que ha permitido vislumbrar mejor la historia larga de los pueblos indígenas. Un tercer factor es el que tiene que ver con esa especie de bumerang –la migración campesino-indígena a las ciudades–, que ha tenido un impacto sustancial en la relación política entre campo y ciudad que ha permitido, en Bolivia por ejemplo, el nacimiento de importantes corrientes intelectuales kataristas. Un cuarto elemento de indudable importancia es el rol que han jugado en este proceso los aliados no indígenas. Dicho rol, en el caso de Chiapas y de los Mapuches en Chile, es claramente diferenciado del papel que los partidos políticos de izquierda han jugado en Bolivia. Obsesionada por su concepción clasista, la izquierda boliviana ha pintado muy poco en

este proceso. Otros aliados de relevancia han sido los sectores innovadores de la Iglesia –y no hablo de cualquier Iglesia, sino de la Católica en particular, pues las iglesias evangélicas, con honrosas excepciones, han demostrado una visión escapista sobre el tema–. Como ejemplos valiosos de este tipo de aliados con la causa indígena debo citar: Samuel Ruiz en Chiapas, Proaño en el Ecuador, Casaldaña en el Brasil y Contreras en el Sur de Chile. No puedo dejar de mencionar a las ONG y a investigadores académicos cuyo apoyo es ciertamente diferenciado, contributivo en algunos casos, y en otros simplemente desastroso.

A este cuadro, hay que añadirle los factores externos que han impactado notablemente en esto que llamamos emergencia étnica en nuestros países. Entre ellos, sin duda que la penetración de las transnacionales en la explotación de recursos naturales, especialmente en las tierras bajas, ha impulsado la movilización indígena. En términos ideológicos, el derrumbe de la utopía socialista también ha creado condiciones favorables para la emergencia indígena en América Latina. Y, por supuesto, el modelo neoliberal, por su carácter excluyente, ha hecho lo suyo. En general, en América Latina ha despertado la conciencia indígena que incluso se expresa en ese toquecito multiétnico y pluricultural de varias constituciones. La Constitución Política del Ecuador, por ejemplo, es la única que incorpora en su texto otro idioma: *ama sua, ama llulla, ama k'ella*.

Pero más allá de estos toquecitos, lo que me parece verdaderamente central en todo este proceso es que existe una ampliación interesante de demandas: de la tierra para el que la trabaja, hemos pasado a territorios en los que podamos vivir como somos. Esto es verdaderamente sustancial, y no sólo es un fenómeno que sucede en el mundo andino y en las tierras bajas de Bolivia, sino que tiene su correlato desde Nicaragua hasta México. Y en este sentido, esta ampliación de la demanda se acompaña con un determinado grado de autonomías dentro del Estado. Y no se trata de que no exista el Estado, sino de que esté diseñado de tal forma que acepte que hay ciertos már-

genes de autonomía como los hay a nivel del municipio. Este último factor es el que me parece fundamental en la época de emergencia indígena que vivimos.

# Tierra, mujer y desarrollo

*María Machaca\**

## Características del movimiento

La Federación Nacional de Mujeres Campesinas «Bartolina Sisa» (FNMC-BS) fue fundada en enero de 1980, como parte integrante de la recién creada Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia (CSUTCB).

Nuestro objetivo fundamental es lograr la plena vigencia de los derechos humanos económicos, sociales y culturales para toda la sociedad, en especial de los pueblos originarios.

La discriminación múltiple de la mujer es parte de la sistemática violación de los derechos de las mayorías indígenas y campesinas. Por ello, la lucha por la igualdad de derechos para las mujeres campesinas no puede separarse de la lucha por los derechos de los pueblos.

Como mujeres del campo nos planteamos como objetivo estratégico lograr la soberanía alimentaria del país. Como agricultoras asumimos la tarea de promover el uso responsable de los recursos naturales, como son los suelos, el agua y las semillas, luchando además por el espacio justo en el mercado que nos corresponde.

---

\* Representante de la Federación Nacional de Mujeres Campesinas Bartolina Sisa, FNMCB-BS, Bolivia.

Nos hemos puesto la tarea de mejorar la educación y elevar el nivel de conciencia de las mujeres campesinas realizando un programa de formación de líderes y bases en todo el país. Igualmente, luchamos por la plena ciudadanía de las mujeres del campo.

En cuanto a la estructura, hemos heredado el modelo sindical de organización, con los Congresos como máximas instancias y Comités Ejecutivos en los niveles nacional y departamentales. Esto nos sirve de marco de organización en general. Sin embargo, vivimos nuestra realidad a partir de las comunidades y regiones donde actuamos.

## **Situación actual del movimiento**

Nuestra relación con el Estado es crítica porque no es nuestro Estado. Según los momentos políticos participamos en negociaciones con el gobierno, junto a otras organizaciones hermanas. Pero la experiencia nos enseña que raras veces obtenemos algún resultado. Por el contrario, el Estado persigue sistemáticamente a nuestras dirigentes, abriéndonos falsos procesos, de manera que sufrimos permanentes obstáculos a nuestro trabajo.

Tenemos la impresión de que la sociedad civil nos respeta. Recibimos algunos apoyos de otras organizaciones de mujeres, pero dudamos que realmente nos entiendan y compartan nuestra lucha.

Estamos relacionadas con otros movimientos sociales, e incluso formamos parte de los mismos, en especial con la CSUTCB, la Confederación de Colonizadores, CONAMAQ, el MST y varias organizaciones étnicas del oriente. Trabajamos por la unidad de estos movimientos y por superar las divisiones. Como mujeres, postulamos la participación igualitaria en los encuentros, directivas y decisiones de estos movimientos. Para lograrlo tenemos que trabajar por un cambio de mentalidad tanto en los hombres como en la mujeres.

Para nosotras son de gran importancia las alianzas con los movimientos sociales internacionales, especialmente de los movimientos campesinos mundiales y latinoamericanos. Somos miembros de «La Vía Campesina» y de la CLOC, asistimos a sus congresos, seminarios de formación y cooperamos en la realización de sus eventos. Asistimos al Foro Social Mundial (FSM), a las movilizaciones contra el ALCA y contra los transgénicos y participamos en los cursos de formación del MST de Brasil.

## **Perspectivas del movimiento**

Como mujeres campesinas tenemos responsabilidades cada vez mayores en la misma agricultura. A pesar de ello no ocupamos el rol que nos corresponde en la producción y en la economía familiar. Estamos en proceso de practicar, elaborar y difundir la agricultura sostenible y el concepto de soberanía alimentaria para asumir nuestro rol en la economía campesina con nuestras propias propuestas.

Esta tarea la estamos cumpliendo en un marco político sumamente adverso. Estamos conscientes que las perspectivas de nuestro movimiento sólo las podremos realizar tras cambiar el modelo económico y político vigente. Junto a otros movimientos sociales de la ciudad y del campo, estamos impulsando el instrumento político de las clases desposeídas. Como mujeres, tendremos a futuro participación igualitaria para que se convierta en el instrumento de equidad y justicia.

## **Tareas del movimiento**

- Titulación de tierras para mujeres campesinas, indígenas y originarias.
- Obtención de certificados de nacimiento en forma universal.

- Carnetización a todos los pueblos indígenas, originarios y campesinos.
- Participación política de las mujeres en un 50 por ciento en elecciones municipales y nacionales.

# Tierra y territorio comunitario

---

*Bienvenido Zacu\**

La Coordinadora de Pueblos Étnicos de Santa Cruz (CPESC) es una organización de base sin fines de lucro, cuya misión es la representación político social a nivel regional, departamental, nacional e internacional de los pueblos indígenas del departamento de Santa Cruz organizados en matrices de pueblos, centrales, consejos intercomunales y comunidades. La función principal de la CPESC es el fortalecimiento de sus organizaciones miembro para la participación efectiva en la toma de decisiones y en los procesos de desarrollo locales, regionales y nacionales en el marco de la dinámica social y política propiciada por las nuevas leyes que se generan en el país.

La CPESC, constituida en 1995, es una organización indígena que forma parte de la estructura del movimiento indígena en Bolivia; es la representación política, social y cultural a nivel regional, departamental, nacional e internacional de los Pueblos Indígenas chiquitanos, ayoreos, guarayos y del Consejo de Pueblos Indígenas del Pallar, conformado por familias del pueblo Yuracaré y Mojeño asentados en el río Ichilo (Santa Cruz).

---

\* Vicepresidente de la Coordinadora de Pueblos Étnicos de Santa Cruz - Bolivia.

Los objetivos de la CPESC son los siguientes:

- Reivindicación y defensa de los derechos sociales, civiles, culturales y económicos de los pueblos indígenas.
- Ser reconocidos como pueblos al interior del Estado.
- Promocionar y consolidar el desarrollo económico de las familias indígenas basado en estrategias sostenibles y con identidad cultural.
- Consolidar y titular la tierra y el territorio de los pueblos indígenas: Tierras Comunitarias de Origen (TCO) y Tierras Comunales (TC).
- Consolidar el desarrollo político, organizativo e institucional del movimiento indígena.
- Implementar y desarrollar la educación intercultural bilingüe.
- Rescatar y mantener en vigencia la cultura de los pueblos indígenas.
- Consolidar y promocionar la participación ciudadana de los pueblos indígenas en los procesos democrático electorales.
- Reconocer los conocimientos tradicionales, colectivos e individuales de los pueblos indígenas.

Las áreas de trabajo de la CPESC están establecidas en seis secretarías: Fortalecimiento organizativo institucional de la CPESC; Defensa, consolidación y titulación de tierra y territorio; Economía, desarrollo, gestión territorial, ambiental y defensa de los recursos naturales; Educación y cultura; Relaciones y comunicación y, por último, salud.

## **Relación con la sociedad civil**

La CPESC orienta sus acciones al fortalecimiento de las capacidades de propuesta y de unidad de los sectores sociales indígenas y campesinos que ha permitido que los distintos

sectores se estén uniendo en sus demandas, principalmente en lo referido a los derechos humanos, la reforma a las leyes y la defensa de los recursos naturales, la tierra y el territorio. Esta búsqueda de unidad ha permitido que los distintos pueblos indígenas luchan de manera coordinada contra la exclusión social y por la justicia social. De esta manera se han definido estrategias de lucha, propuestas concertadas y comisiones de negociación conjuntas.

Las mujeres están presentes en las luchas y movilizaciones durante la elaboración de las propuestas y en la toma de decisiones. Las comisiones de negociación y trabajo están conformadas por hombres y mujeres en cada reunión. Promovemos la participación activa de la mujer, en las organizaciones de diferentes niveles.

Se mantiene un sistema de comunicación interna entre la CPESC y sus organizaciones miembros de los diferentes niveles. Por otra parte, también se mantiene un sistema de comunicación externo orientado a la sociedad boliviana para que, en su conjunto, conozca y se sienta comprometida con nuestras demandas a través de distintos medios de comunicación.

En esta misma línea, hacemos seguimiento hasta ver convertida en realidad cada una de nuestra propuestas coordinadas con instituciones de diferentes sectores de la sociedad nacional e internacional.

## **Perspectivas de la CPESC**

En el marco de las estrategias institucionales de la CPESC buscamos abrir espacios de concertación de políticas e intereses sociales con otros sectores populares u organizaciones afines a las demandas de los pueblos indígenas en sus reivindicaciones de los derechos humanos, sociales, civiles, políticos, económicos y culturales, así como la defensa de los recursos naturales y de la tierra como un bien social y no comercial.

Nuestra perspectiva es fortalecer el proceso de concertación social de la CPESC en sus distintos niveles, como organizaciones campesinas, de mujeres, originarios, sin tierra, juntas vecinales del área periurbana, trabajadoras del hogar, asalariados del campo y obreros, mediante la realización de reuniones y análisis en los que se exponen los criterios para luego ser concertados.

Organizativamente impulsamos este espacio de comunicación como un logro social y promovemos que la información llegue hasta los diferentes niveles de la CPESC, incorporando cada vez más a organizaciones aliadas y consolidando un bloque común que visualice hacia el futuro la construcción de una instancia de convergencia de todas las propuestas de desarrollo, resolución de conflictos, modificación de leyes y defensa de derechos para proponer nuestras demandas concertadas al Estado boliviano y, posteriormente, realizar el seguimiento correspondiente a las propuestas, acuerdos y convenios firmados con el gobierno y con otras instituciones civiles, a través de reuniones y otro mecanismos de seguimiento.

## **Propuesta**

En relación a las ansias territoriales actuales, pese a que sólo se trata de una introducción a lo que significa consolidar tierras en favor de los indígenas, ¿es difícil captar la idea de lo que significa un territorio? Los pueblos indígenas no necesitamos ni tuvimos fronteras; tampoco cartones ni títulos para saber qué tierra nos pertenecía y hasta dónde llegaban nuestros territorios. Pero en las épocas actuales debemos sujetarnos a las normas impuestas por el sistema y a la legislación vigente.

Hacemos hincapié en el tema de la consolidación y titulación del territorio porque es la única medida que asegura la supervivencia física y cultural de nuestros pueblos indígenas. El gobierno debe realizar un acto de justicia atendiendo las demandas de nuestros pueblos en relación a la tierra y al territorio.

Han pasado muchos años y muchos gobiernos han elaborado disposiciones legales ignorando los procesos históricos de los pueblos indígenas. Estas disposiciones legales, se han aplicado de manera desordenada provocando contradicciones y vacíos.

La Ley de Reforma Agraria de 1953 establecía que los habitantes del oriente –denominándonos “grupos silvícolas”– quedarían bajo la protección del Estado y que nuestras tierras, colectivas o individuales, son inalienables. Sin embargo, no se determinó qué tierras nos pertenecía y, por lo tanto, no se llegó a emitir títulos.

Es por esa situación de marginación por lo que los indígenas optamos por hacer frente de forma conjunta y exigirle al Estado el reconocimiento de nuestro derecho a un territorio que nos permita vivir de acuerdo a nuestro modo de ser, a nuestra cultura.

Nosotros, los pueblos indígenas, tenemos nuestra propia cultura y forma de vida que debe ser respetada, a fin de no destruir las sociedades que construimos a través de milenios habitando áreas específicas antes de la llegada de otros grupos. En este sentido, nos ampara la Constitución Política del Estado (CPE), que en el artículo 171 establece: “Se reconocen, se respetan y protegen en el marco de la ley, los derechos sociales y económicos y culturales de los pueblos que habitan en el territorio nacional, especialmente de sus tierras comunitarias de origen, garantizando el uso y aprovechamiento sostenibles de sus recursos naturales, su identidad, valores, lenguas, costumbres e instituciones”.

La CPE enmarca de manera más amplia este enfoque en su artículo primero: “Bolivia, libre, independiente, soberana, multiétnica y pluricultural, constituida en República unitaria, adopta para su gobierno la forma democrática, representativa, fundada en la unión y solidaridad de todos los bolivianos”.

Los artículos mencionados se consiguieron después de la primera marcha –Marcha por el Territorio y la Dignidad, 1990–

realizada por los pueblos indígenas; liderada, inicialmente, por los indígenas del Beni y convertida luego en movilización nacional.

Pero es con la segunda marcha de 1996 –Marcha por el Territorio, los derechos de Participación Política y el Desarrollo– con la que se consigue la aprobación de la Ley del Instituto Nacional de Reforma Agraria (INRA). La mencionada ley –del 18 de octubre de 1996– acabó por aceptar explícitamente el tan resistido concepto de territorio indígena, mencionado en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT). Así, la Ley INRA, tipificó la nueva figura local de propiedad en TCO y estableció dentro de éstas, la vigencia de los usos y costumbres de cada grupo étnico, como mecanismo interno de gobierno y de toma de decisiones.

Para esta reivindicación territorial nos amparamos en el Convenio 169 de la OIT y en su disposición principal sobre los derechos a la tierra, mediante la que se exige que los estados reconozcan el derecho propietario de los pueblos indígenas sobre las tierras que poseen o que tradicionalmente ocupan.

En base a este convenio, podemos exigir al gobierno el establecimiento de medidas disuasivas dirigidas a evitar que ciudadanos no indígenas, aprovechando el desconocimiento de las leyes nacionales por parte de los pueblos indígenas, invadan nuestras tierras sin autorización previa.

La aplicación de la Ley INRA no fue tan favorable a los pueblos indígenas de las tierras bajas. A siete años de su promulgación podemos evaluarla mencionando distintos rasgos negativos: institucionalidad politizada, ineficiencia y retraso en el proceso de saneamiento y titulación, parcialidad con los sectores dominantes, falta de voluntad política del gobierno para la titulación de las TCO y, por último, ausencia de conocimiento de la legislación agraria por parte de los pueblos indígenas.

La CPESC, frente a esta situación, siente la necesidad de la reinstitucionalización del INRA y de crear mecanismos de control social y fiscalización. Por otra parte, considera fundamental alcanzar procesos de consenso entre los distintos sectores

sociales para elaborar normativas relacionadas al tema agrario y con la distribución de tierras fiscales disponibles para los sectores que las poseen insuficientemente.

Este análisis de la realidad, en cuanto a la situación territorial de los pueblos indígenas, nos ha llevado a adoptar diferentes caminos para que el Estado reconozca y garantice nuestra tierra y nuestro territorio. Las demandas de la CPESC parten de la realidad material de los pueblos indígenas y proponen una reflexión justa sobre lo que les corresponde para evitar que se consolide la tendencia a reducir las demandas territoriales de los pueblos indígenas.



# Tierra, migración y colonización

---

*José Luis Méndez Chaurara\**

## Antecedentes

La Confederación Sindical de Colonizadores de Bolivia (CSCB) es una organización sindical a nivel nacional, fundada el 18 de febrero del año 1971, conformada por aymaras, quechuas y de otros pueblos originarios que han migrado de las altas cumbres de los Andes a zonas subtropicales en busca de mejores condiciones de vida. En la actualidad, a esta organización se han incorporado originarios de otros pueblos del oriente, como también de las ciudades. La causa de esta incorporación es la falta de tierra, los desastres naturales, la contaminación que realizan las empresas agroindustriales pero con mucha notoriedad la causa fue también la mal llamada “relocalización” que produjo la Nueva Política Económica del año 1985, cuyo instrumento fue el Decreto Supremo 21060.

Otros han migrado a zonas urbanas en busca de trabajo pero frecuentemente han encontrado discriminación y explotación. En la década de los años 60, el gobierno junto con la Alianza para el Progreso –programa del gobierno norteamericano– organizaron asentamientos humanos en las zonas tropicales del país con el fin de frenar la migración del área rural

---

\* Asesor de la Confederación Sindical de Colonizadores de Bolivia.

hacia las ciudades. A este programa se lo denominó colonización. Se ignoró con este calificativo que los llamados colonizadores son, en realidad, pueblos milenarios de lo que hoy se llama Bolivia. Sin embargo, desde entonces, se los llama colonizadores.

A pesar de promesas de alimentación e infraestructura, una vez en las tierras bajas, los colonizadores fueron abandonados a su suerte. Más del 50 por ciento de esa gente murió a causa de enfermedades como leishmaniasis, malaria, espiundia y otras. En muchos casos estaban regresando a tierras que antes de la Colonia formaban parte de los pisos ecológicos de los aymaras y quechuas. Es una triste ironía que hayamos sido considerados extranjeros en nuestras propias tierras.

La CSCB es la organización matriz de los reconstituidos Pueblos Originarios de Bolivia, mal llamados colonizadores, que lucha por la autodeterminación de las naciones originarias del Kollasuyo y de la Amazonia. La CSCB es una organización revolucionaria que busca la unidad de los sectores marginales para cambiar el sistema neoliberal por otro más justo, equitativo y solidario. Sin excluidos, ni oprimidos, ni explotados.

La Confederación está constituida por 36 federaciones regionales y departamentales, las cuales representan, aproximadamente, a un millón de colonos que radican en siete departamentos del país. El trabajo de la Confederación se enmarca en los siguientes principios: solidaridad, independencia y autodeterminación.

La usurpación de la tierra por parte de los españoles, criollos y clases dominantes siempre ha estado unida a una lucha racial. La discriminación y el odio forman parte de la herencia colonial de América Latina que sigue oprimiendo. Ante esta opresión, los pueblos originarios han resistido en varias formas a lo largo de la historia. Nunca olvidando las experiencias de nuestros antepasados que se rebelaron contra los invasores españoles. A partir de la década de 1930 adoptaron el sindicalismo para continuar la lucha anticolonial.

Sin embargo, el Estado siempre ha querido eliminar o cooptar al campesino como trató de hacer después de la revolución de 1952 con el dócil sindicalismo de la Confederación Nacional de Trabajadores Campesinos y más tarde, en los años sesenta, con el Pacto Militar Campesino (PMC). Tanto el MNR como los gobiernos militares pensaron que podrían manejar a los pueblos originarios y campesinos del país como títeres. Estaban equivocados. En 1971, los colonizadores fueron los primeros en romper con el PMC y fundar su propia Confederación.

Desde entonces, han luchado en el nombre de los pueblos originarios reconstituidos en contra de los terratenientes, oligarcas y de los agentes del neoliberalismo que nuevamente tratan de despojarlos de sus tierras, aguas, y recursos naturales.

La CSCB, como organización nacional, tiene una estructura orgánica que se inicia en las bases y llega hasta lo nacional. La organización es la siguiente: sindicato, central, federación regional, federación departamental y confederación. Como organización nacional cuenta con 36 federaciones en siete departamentos: La Paz, Cochabamba, Santa Cruz, Chuquisaca, Tarija, Beni, y Pando; solo no se encuentra en Oruro y Potosí.

## Objetivos

De acuerdo con los principios establecidos en el Estatuto Orgánico, los objetivos y finalidades de la Confederación Sindical de Colonizadores de Bolivia, entre otros, son:

1. Representar y defender los intereses de sus afiliados, para lograr la superación integral de los antiguos y nuevos asentamientos humanos o comunidades reconstituidas en tierras fiscales.
2. Buscar la unidad constante de sus afiliados y mantenerlos organizados.

3. Cooperar en los trámites, en la formación de expedientes hasta la titulación de los mismos, su legalización definitiva y consolidación como asentamiento con derecho de propiedad.
4. Coadyuvar en la obtención de Personería Jurídica de la Federaciones afiliadas, en la formación de Centrales, Sindicatos a fin de que tengan mayor fortalecimiento en búsqueda del bien común y colectivo.
5. Tener cuadros de dirigentes con suficiente preparación y capacidad técnica y teórica para tener participación con carácter decisivo en las esferas gubernamentales y en otras.
6. La CSCB, aspira y proyecta hacia las metas revolucionarias para ello deberá tener dirigentes y cuadros preparados en lo política e ideológico, a fin de ejercer el poder sindical en beneficio de los afiliados.
7. Movilizar a todos sus afiliados, cuando la CSCB es objeto de controversia, por parte del gobierno cuando son marginados, discriminados o son víctimas de injusticia.

## **Objetivos inmediatos**

Dentro de sus objetivos inmediatos, la CSCB se ha propuesto luchar por lo siguiente:

1. Reversión de latifundios y tierras ociosas.
2. Dotación de todas las tierras fiscales a campesinos, colonizadores e indígenas.
3. Financiamiento para la ejecución del Saneamiento Interno, por parte de las propias organizaciones, en aplicación de sus normas, usos y costumbres.
4. Administración directa de las Áreas Protegidas por Campesinos, Colonizadores e indígenas.
5. Revisión y anulación de concesiones forestales ilegales y que afectan a las comunidades, no cumplen con las normas establecidas y otras.

6. Revisión y anulación de contratos, autorizaciones de empresas que administran Áreas Protegidas, que afectan los derechos de los colonizadores, indígenas y campesinos.
7. Anulación de concesiones, contratos y otros, con empresas petroleras, mineras.
8. Desmilitarización, no erradicación forzosa de la coca, tampoco coca cero.
9. Despenalización e industrialización de la hoja de coca.
10. Mercados legales para la comercialización de la hoja de coca.
11. Modificación de la Ley 1008.
12. Modificación del 21060.
13. Que se proceda a la entrega de los 3,8 millones de hectáreas de tierra fiscal, identificadas por el INRA, a colonizadores y campesinos sin tierra o con poca tierra de manera individual o colectiva, en coordinación con la CSCB y que inmediatamente el INRA entregue la información donde se encuentran estas tierras, para implementar asentamientos humanos.

## **Objetivos a mediano y largo plazo**

Los objetivos de mediano y largo plazo de la CSCB son los siguientes:

1. Una Ley de Tierra y Territorio, que contenga: Régimen agrario, forestal, de aguas, de hidrocarburos, minero, ambiental y de biodiversidad.
2. Asamblea Constituyente.
3. Derecho y Titulación de Tierra y Territorio: la lucha por el derecho a la tierra y el territorio (Subsuelo, suelo y vuelo), en concordancia con el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) como un legítimo derecho de los colonizadores, indígenas y campesinos.
4. La autogestión de las comunidades.

### Participación de las mujeres:

- En la estructura nacional de la CSCB las mujeres participan en varias de las principales carteras: Secretaría General, Secretaría de Organización, Secretaría de Capacitación y Secretaría de la Mujer.
- Las mujeres se encuentran organizadas como federación de mujeres colonizadoras en cuatro departamentos: La Paz, Cochabamba, Santa Cruz y Beni.
- Actualmente se encuentran organizadas 11 federaciones de mujeres colonizadoras, que al igual que las federaciones, y con los mismos derechos, están afiliadas a la Confederación Sindical de Colonizadores de Bolivia (CSCB).

### Demandas

Entre las demandas iniciales del movimiento en lo social, económico y político, se encuentran:

1. En lo social:
  - Urgente incremento de ítems de profesores para áreas de colonización.
  - Creación de centros de estudios superiores.
  - Creación del Instituto Superior de Formación Integral de la CSCB.
  - Mantener, respetar, ampliar y mejorar la educación fiscal gratuita y no privatizarla.
  - Autorización de funcionamiento de radios emisoras (FM-AM), de banda corrida y TV para la CSCB y Federaciones de Colonizadores.
  - Programas de alfabetización, con educación intercultural bilingüe y/o plurilingüe.
2. En lo económico se busca un desarrollo rural integral mediante:

- Créditos, apoyo, mejoramiento y asistencia técnica a colonizadores en la producción, comercialización, industrialización y mercados para los productos agropecuarios.
- Créditos a colonizadores para la compra de los camiones y maquinarias agrícolas con liberación de impuesto a la internación que debería ser asumido por el Gobierno.
- Construcción, mantenimiento y mejoramiento de caminos, y puentes.
- Canalización, limpieza de ríos, con apoyo en riego y micro riego.
- Transferencia de maquinaria pesada de las prefecturas a los municipios donde existen colonizadores.
- Indemnización y programas de salud, educación y de apoyo productivo a los damnificados por los desastres naturales en todas las áreas de colonización del País, como ser productores de café, cítricos y otros productos de acuerdo a cada región, con Participación de la CSCB y las federaciones en los programas y acciones de apoyo a los damnificados.

### 3. En lo Político:

- Reforma a CPE.
- Autogestión y autodeterminación de los pueblos.
  - Usos y Costumbres.
  - Justicia Comunitaria.
  - Administración directa.
- Asamblea Popular Constituyente.
- Derechos Humanos.

### **Situación actual del movimiento**

- La relación con el Estado se mantiene en un proceso de negociaciones, pero poco fructíferas, debido a la negligencia del gobierno.
- La relación con la sociedad civil es afianzada porque las

propuestas son justas y existe un vínculo de confianza, apoyo y solidaridad.

- La relación con otros movimientos sociales, es muy avanzada, existe coordinación y elaboración conjunta de propuestas. Entre los sectores organizados que se mantiene relaciones y coordinación se puede mencionar a: CIDOB, CSUTCB, FNMCB-BS, maestros, gremiales, juntas vecinales, y otros.
- En cuanto a las alianzas estratégicas, la CSCB se relaciona con otras organizaciones mediante su participación en el Estado Mayor del Pueblo, y a través otras alianzas regionales.
- Las estrategias del movimiento se basan fundamentalmente en el diálogo.
- Las modalidades operativas del movimiento se fundamentan en los usos y costumbres contenidos en sus documentos orgánicos.

## Propuestas

Después de casi 50 años de iniciada la Reforma Agraria en Bolivia, se puede notar que miles de campesinos, colonizadores e indígenas, aún se encuentran sin tierra o poseen insuficiente tierra para trabajar y otros están trabajando sus parcelas sin ser titulados.

La aprobación, el 18 de octubre de 1996, de la Ley 1715 de modificación del Servicio Nacional de Reforma Agraria, mas conocida como Ley INRA, demuestra que es necesario revisar todo el proceso de titulación y legalizar a los que no cuentan con títulos de propiedad.

La no posesión de títulos de propiedad tanto individuales como colectivos a la fecha constituye uno de los mayores problemas en el área rural como también la falta de seguridad jurídica sobre sus parcelas. A esto se suma el desconocimiento del procedimiento jurídico y técnico sobre el régimen agrario de parte de los poseedores legales (campesinos, colonizadores

e indígenas sin títulos) que lleva a conflictos serios de los involucrados. Debido a esto, los afectados asumen, plantean y reivindican el reconocimiento legal de formas de solución de conflictos internos y de distribución de las tierras que ocupan, de acuerdo a sus usos y costumbres.

Hace muchos años que existen asentamientos humanos de colonizadores sin titulación. Además, en muchos casos, los colonizadores han sido afectados por una doble titulación que realizaron desde el escritorio el Instituto Nacional de Colonización (INC) y el Consejo Nacional de Reforma Agraria (CNRA). De igual forma, los colonizadores también se sienten afectados por empresarios nacionales y extranjeros, a los cuales se les ha identificado extensiones de tierras sin ser trabajadas pero que, a pesar de eso, no han sido afectadas por el proceso de saneamiento que lleva a cabo el INRA. Si el INRA hubiera revertido esas tierras, se contaría con mayores cantidades para cubrir parte de las necesidades de los que no tienen tierra o la tienen de forma insuficiente.

El alcance y avance efectuado por el INRA en la titulación de tierras, mediante la realización de las tres modalidades de saneamiento de tierras, en muchos casos, ha acentuado los problemas porque los técnicos que realizan esta labor desconocen las formas tradicionales de accionar de las comunidades.

La CSCB, después de analizar estos problemas, se plantea la ejecución de una cuarta modalidad de saneamiento de tierras para los colonizadores, la cual es el Saneamiento Interno (SAN-INT), planteado como una alternativa de solución de conflictos internos y como un mecanismo para llegar de manera participativa a la titulación. Con esta modalidad de saneamiento se legitima, de manera orgánica y jurídica, la participación activa de las organizaciones sindicales en la aplicación de sus usos y costumbres, de conformidad con el artículo 171 de la Constitución Política del Estado. Esta modalidad reconoce que el resultado del saneamiento interno será reconocido por el INRA, logrando así una aplicación legal de las leyes y la respectiva titulación.

Sin embargo, esta modalidad no finaliza tan solo en el saneamiento de las tierras de los colonizadores, se orienta también a identificar la existencia de tierras fiscales en distintas regiones, tierras que son posibles receptoras de nuevos asentamientos humanos para resolver el problema del minifundio, surcufundio o de campesinos sin tierra, dando preferencia al acceso de tierras a las mujeres y jóvenes que la necesitan.

Esta nueva modalidad, persigue un claro fin y es el que las comunidades participen en el saneamiento de tierras en su totalidad, frente al trabajo convencional que el INRA viene realizando.

El Saneamiento Interno incorpora la participación de los comunarios como una forma de trabajo participativo de acuerdo a sus usos y costumbres, de conformidad con el artículo 171 de la Constitución Política del Estado, que dice en la parte segunda: "Las autoridades naturales podrán ejercer funciones administrativas para resolver problemas de acuerdo a sus usos y costumbres". Esto permite la ejecución del SAN-INT y se constituye en una alternativa de solución a los problemas internos, de límites entre lotes como superposición de tierras, abandono, caducidad, transferencia, etcétera, de la tierra en las comunidades.

El objetivo es recuperar y revalorizar usos y costumbres para lograr una modalidad apropiada de saneamiento de tierras, sistematizar el SAN-INT como una nueva forma para el acceso y la distribución de tierras y catastración, con derecho igualitario de la mujer para el acceso a la tierra.

Sin embargo, al margen de contenidos positivos y negativos del saneamiento que ejecuta el INRA, se puede decir que el corazón de esta ley está referido al saneamiento de la propiedad agraria.

La Ley INRA en su Título IV, artículo 143, menciona tres modalidades de saneamiento de la propiedad agraria: Saneamiento Integrado al Catastro Legal (CAT-SAN), Saneamiento Simple (SAN-SIM) y Saneamiento de Tierras Comunitarias de Origen (SAN-TCO).

A partir de estas tres modalidades y según la ley, el proceso de saneamiento debería concluir en diez años a partir de la aprobación de la misma. Hasta el momento ya han transcurrido

varios años de iniciado el proceso de saneamiento y los resultados no son nada alentadores ni satisfactorios para los campesinos y colonizadores ya que en lugar de consolidar el derecho propietario y de resolver los problemas de documentación, éstos se han agudizado porque las empresas encargadas de ejecutar el saneamiento no respetan a las organizaciones de base y menos la forma tradicional de organización de acuerdo a usos y costumbres.

La CSCB advierte los siguientes problemas en el proceso de aplicación del saneamiento:

- Las empresas encargadas de realizar el saneamiento solamente cierran los polígonos de las comunidades, sin resolver el problema interno.
- El cierre de polígonos obtenidos en pericias de campo se los divide en partes iguales cuando en realidad no todos los lotes son iguales en extensión.
- Son pocos los títulos entregados hasta el momento.
- Cuando ingresan a las comunidades, no respetan a las organizaciones tradicionales de los campesinos y colonizadores como son los sindicatos, centrales y federaciones de colonizadores.
- Se entrometen en cuestiones orgánicas de los sindicatos, dividiendo a las organizaciones de base, en algunos caso incluso llegan a chantajear a los mismos indicando que si no aceptan el saneamiento en el momento no tendrán otra oportunidad de acceder a su titulación.
- Algunos técnicos inducen a los campesinos a pagar tasas de saneamiento.

Ante estos problemas y dificultades del saneamiento de tierras en las comunidades campesinas se plantea el Saneamiento Interno que fue discutido por colonizadores y campesinos además de ser aprobado por las instancias orgánicas de la Confederación Sindical de Colonizadores de Bolivia en la Cumbre Tierra y Territorio realizada en Sucre en enero del 2002.

El Saneamiento Interno es el procedimiento participativo de las organizaciones de base para solucionar problemas de tierra, internamente según sus usos y costumbres.

Después de mucha discusión entre la Confederación Sindical de Colonizadores de Bolivia y el INRA se llega a firmar convenios en los que el INRA se compromete a promover, impulsar y reconocer la resolución de problemas internos en las comunidades y colonias con el denominativo de saneamiento interno. Posteriormente se aprueba el Decreto Supremo 26559 y la Resolución Administrativa 090/03, instrumentos que permiten consolidar la propiedad de la tierra a través de la titulación individual o colectiva.

El saneamiento no ha revertido todas las tierras que debería revertir, con ello se han consolidado latifundios improductivos. Al producirse esta acumulación se agudiza la falta de tierra para los campesinos, indígenas y colonizadores.

## **Tierra, democracia y poder**

### **Tierra**

El saneamiento no ha revertido todas las tierras que debería revertir, con ello se han consolidado latifundios improductivos, con lo que agudiza la falta de tierra para los campesinos, indígenas y colonizadores. Por ejemplo, ¿Qué ha pasado con el caso BOLIBRAS?.

### **Democracia**

El movimiento fue un pilar fundamental para la reconquista de la democracia, y hoy, es protagonista para su consolidación.

### **Poder**

Algunos logros, como el saneamiento interno, pero con mayores perspectivas, con las reivindicaciones y propuestas

se plantean la construcción de un poder con autogestión de las comunidades en aplicación de sus usos y costumbres, partiendo de los poderes locales, regionales, departamentales y nacional, obviamente, tomando en cuenta lo siguiente:

1. Crecimiento, consolidación y fortalecimiento de las organizaciones sociales.
2. Ampliar, consolidar y fortalecer las alianzas estratégicas con otros sectores sociales organizados, y la incorporación de la sociedad civil no organizada.
3. Fortalecimiento del control social en los municipios.
4. Ganar las elecciones municipales.
5. Administración y control de los municipios.
6. Ganar las elecciones nacionales.
7. Control y administración del Estado.



# Tierra, coca y desarrollo

---

*Dionisio Núñez\**

En primer lugar, y luego de escuchar las anteriores intervenciones, prefiero dejar de lado los documentos preparados por los asesores y contar directamente –sin papeles– nuestra vivencia como dirigentes de los movimientos sociales que hoy, después de casi 20 años de lucha, hemos llegado al Parlamento.

Provengo de la dirigencia sindical de la región de los Yungas, aquí en el norte del Departamento de La Paz, una zona mayoritariamente productora de hoja de coca. Esta era una zona en que los viejos dirigentes –nuestros padres y abuelos–, antes de la década de los años 80, apenas sabían leer y escribir. Nosotros somos parte de una nueva generación de dirigentes, de aquellos que ya tuvimos formación escolar y, en algunos casos incluso, formación universitaria.

Tengo que hablar de mi familia para que todos entendamos las características de nuestra lucha. Mi familia era una familia netamente de origen aymara. Vivíamos en Oruro y tuvimos que emigrar a los Yungas porque la producción ya no daba. Allí en los Yungas desarrollé mi trabajo, estudiando en escuelas y colegios de aquí de La Paz y también de los Yungas. Mi

---

\* Representante de COFECAY y del Movimiento al Socialismo, MAS, Bolivia.

caso es un caso parecido al del compañero Evo Morales, él también tuvo que emigrar de Oruro al Trópico de Cochabamba.

Fueron estas las condiciones en que desarrollamos nuestra dirigencia sindical, en tiempos de dictadura, cuando los dirigentes de entonces estaban sometidos al Pacto Militar-Campesino, cuando cualquier general daba un golpe de Estado y se ponía el poncho y el lluchu. Esos eran los tiempos que vivimos después de que la Reforma Agraria de 1953 les dio tierra a nuestros padres y abuelos.

Fue recién en 1979 cuando aparecieron nuevos dirigentes que comenzaron a levantar las banderas de Tupac Katari. Ahí se inició la corriente katarista en el movimiento campesino del altiplano, que luego tuvo sus repercusiones en las universidades, con tinte izquierdista, marxista y socialista. De ahí nacen nuestras organizaciones, en ese momento estaban vinculadas a la Central Obrera Boliviana y al compañero Genero Flores, dirigente de la CSUTCB.

Esos eran tiempos en que firmábamos convenios con las élites políticas que nos gobernaban, papeles que nunca se cumplían. Después vinieron los gobiernos elegidos con nuestros votos, pero la historia se repetía, nunca nuestros votos sirvieron para nada. Incluso votamos para elegir, por primera vez, al primer representante cocalero en el Parlamento, el doctor Ramiro Barrenechea, con el Eje Pachacuti.

Después nos dimos cuenta que un k'ara va a seguir siendo siempre k'ara, y fue en esos momentos en que comenzamos a pensar en la construcción de nuestro propio instrumento político, que finalmente nació después de un Congreso campesino donde estábamos tres principales organizaciones: la CSUTCB, la Confederación de Colonizadores y la Federación Nacional de Mujeres Campesinas Bartolina Siza. Ese primer instrumento político se llamó Asamblea por la Soberanía de los Pueblos, ASP.

De ahí para adelante, la historia ya es conocida. En las elecciones pasadas, las del 30 de junio de 2002, demostramos que nuestra apuesta por jugar en la cancha de la democracia con nuestros propios jugadores ha funcionado. Con el Movimiento

al Socialismo, MAS, nos convertimos en una de las más importantes fuerzas políticas del país, en base a la defensa de la hoja de coca, la defensa de la tierra y contra el imperialismo.

Todo este proceso nos ha llevado al Parlamento, hemos avanzado en la conciencia de que tenemos que luchar no sólo por la coca y la tierra, no sólo por esa capa de superficie de la tierra, sino también por los recursos que hay en el subsuelo de esa tierra, por los recursos naturales como el gas, por evitar que el libre comercio mundial nos fracture, por la recuperación de las empresas capitalizadas.

Vamos a comenzar un nuevo año de trabajo parlamentario, vamos a corregir los errores, ahora contamos con un instrumento político nuestro, y buscamos seguir luchando con el movimiento campesino emergente en función de representar a todos los sectores pobres del occidente, del oriente y del sur del país, en función de gobernar en base a nuestras formas de gobierno ancestrales, en función de construir un nuevo Estado, un nuevo país, vamos a refundar Bolivia.



# Tierra para todos

---

*Ángel Durán\**

## **El problema de los campesinos sin tierra frente a la tenencia de la tierra**

La distribución de la tierra en Bolivia, durante más de cuarenta años estuvo caracterizada por la corrupción, el clientelismo y el pago de favores políticos. Los títulos y trámites agrarios se los repartieron arbitrariamente en los diferentes pisos ecológicos, sobre los territorios de indígenas y campesinos. Por ello, uno de los objetivos de la ley 1715—conocida como Ley INRA—era penalizar los fraudes cometidos, recuperando tierras para el Estado con el propósito de distribuir las equitativamente, beneficiando con prioridad a campesinos sin tierra o con tierra insuficiente y a pueblos indígenas.

Pasaron más de seis años de la promulgación de la ley INRA y ninguno de los objetivos se ha cumplido. En estos últimos tiempos el sector campesino ha sido el más relegado en la atención de sus demandas de tierra. Mientras tanto, al otro lado, vemos en forma permanente el crecimiento de la ganadería extensiva, el sobre pastoreo y la explotación desmedida de los bosques, fenómenos que están dejando a los campesinos sin

---

\* Presidente del Movimiento sin Tierra de Bolivia.

posibilidades de acceder a un pedazo de tierra que les garantice una digna existencia para ellos y para sus familias.

Estamos cansados de convenios y promesas que se firman una y otra vez sin que finalmente se cumplan. Con el anterior gobierno y también con el actual, obtuvimos la promesa de sanear, revertir, y titular tierras. Sin embargo, las esperanzas depositadas en los acuerdos como medio para acceder a la tierra pronto fueron defraudadas porque hasta hoy poco o nada se ha avanzado. Lo poco que se ha avanzado con el saneamiento de tierras ha sido deslegitimado con una serie de irregularidades cometidas por los funcionarios del INRA durante el proceso de ejecución. Estas irregularidades se deben a presión política o económica de los supuestos propietarios. El INRA se ha convertido en una suerte de oficina de vienes raíces, impulsando ventas fraudulentas o sirviendo como mediadores en los negocios de tierras.

Las irregularidades van desde obligar a campesinos a firmar documentos en blanco para validar actas de conformidad de linderos o fichas catastrales de Función Económico Social (FES) en las que aparecen propietarios inexistentes o mejoras jamás vistas de propiedades abandonadas y latifundios improductivos. Al mismo tiempo son ignoradas cientos de familias que integran comunidades con sus mejoras que, cuando son tomadas en cuenta, son para anticipadamente declararlas ilegales, mediante informes parciales y tendenciosos. Este es el resultado de la negación a la participación social de los campesinos sin tierra en el saneamiento, imposibilitando el debido control y fiscalización en cada una de sus etapas.

Para asegurar esta estructura de consolidación de latifundios y fraudes por la vía del saneamiento, los gobiernos y los grupos de poder se han organizado para organizar una estrategia basada en el terror y el amedrentamiento sistemático hacia el movimiento sin tierra. Esta estrategia de intimidación se articula desde las instancias locales, algunos gremios empresariales, falsos ganaderos y llega incluso hasta la conformación de bandas armadas que son alentadas por campañas de

prensa y difusión. Los promotores de estas campañas de intimidación son dirigentes locales que disfrazan su actividad apelando a falsos objetivos regionalistas o cívicos. La masacre de Pananti en el Chaco tarijeño, la de los Yuquis en el norte cruceño y los últimos secuestros y golpizas propinadas a los dirigentes del MST, son muestras de este esquema perverso y salvaje. Estas bandas también se han denominado, falsamente, como “sin tierra” cuando, en realidad, tienen el claro objetivo de eliminarnos físicamente, como si este fuera la solución a la inequitativa distribución de la tierra.

## **La democracia sólo para quien tiene el poder**

Desde que nació el MST, en abril del año 2000 la lucha por la tierra ya cobró varias vidas. El 9 de noviembre del 2001, seis dirigentes del MST fueron asesinados por bandas de sicarios organizados y financiados por los traficantes de tierras y ganaderos sin escrúpulos. Pananti en el Gran Chaco y Yapacaní en Santa Cruz fueron los escenarios de estas masacres contra indefensos campesinos.

Estas acciones se han convertido en una lucha desigual entre campesinos pobres que buscan un pedazo de tierra para sobrevivir y un grupo de oligarcas que hacen de la democracia un espacio para conservar sus privilegios y el poder político y económico.

Por tanto, la tierra para estos grupos de poderosos, es sinónimo de poder, al igual que en las dictaduras se favorecían con la dotación de tierras –por la vía del regalo– por colaborar con los dictadores. Hoy podemos observar que la tierra sigue sirviendo para pagar favores políticos como es el caso concreto la dotación de tierras con decreto supremo a las Fuerzas Armadas.

En síntesis, el proceso de saneamiento, reversión, distribución y titulación de tierra, no dan resultado hasta ahora puesto que siguen vigentes las necesidades de resolver el saneamiento

to de la propiedad agraria, la titulación a los que no la tienen y la reversión a los que han acaparado la propiedad. Pero esto no se puede hacer si es que no se solucionan los problemas que se han presentado hasta ahora y si no se garantiza una correcta y transparente aplicación de la ley, eliminando el poder político y económico sobre los procesos agrarios, concertando un gran pacto sobre la tierra en un clima de paz y de no violencia.

## **El reparto de tierra y los escándalos agrarios**

Fue el escándalo de “BOLIBRAS”, en 1992, el que destapó la olla de corrupción y el favoritismo en el viejo Consejo Nacional de Reforma Agraria (CNRA) en la repartija de tierras. En este caso se quiso beneficiar al ex ministro de educación Edim Céspedes, en el gobierno del Lic. Jaime Paz. Éste es sólo un ejemplo de lo que era esta instancia de administración de tierras. Sin embargo fue un primer paso para dar inicio a un largo proceso que hasta ahora demanda de grandes soluciones.

Durante 40 años, el proceso de reforma agraria no ha frenado el latifundio; por el contrario, la acumulación ilegal de tierra ha continuado con más fuerza, mientras que por el otro lado, el problema del minifundio ha acabado por agudizarse y derivar en minifundio, particularmente en las tierras altas y en los valles andinos e interandinos de Cochabamba, Chuquisaca, Potosí, La Paz, Oruro y Tarija. Según datos del INRA, hay en el país 1.044 propiedades mayores de 10 mil hectáreas que ocupan 27, 8 millones de hectáreas, prácticamente la mitad de las mas de 60 millones que el INRA calcula aprovechable para la agricultura, ganadería o forestación.

Estamos seguros que muchas de estas tierras o propiedades dotadas fueron hipotecadas a los bancos, uno de ello fue el quebrado Banco Agrícola de Bolivia del que se aprovecharon ministros, diputados y senadores que nunca pagaron estas deudas a costa de todo un pueblo.

Tal como podemos observar, a través de la lista de 1.044 favorecidos, se puede advertir cómo actuaron los gobiernos de facto. Por ejemplo, el dictador García Meza titulaba tierras en tan sólo 20 días en favor de sus amigos, parientes o de aquellos que apoyaron su gobierno.

## **El reparto de tierra en el septenio del general Banzer**

Entre 1971 y 1978 se titularon el 27,6 por ciento de los 65 millones de hectáreas. Es decir, en ocho años se dotaron 14.989 títulos por una extensión de 17,9 millones de hectáreas beneficiando a 198.954 propietarios. De las 173 posesiones mayores a 20 mil hectáreas –que a la fecha de hoy cuentan con títulos–, 72 de ellas se entregaron en el gobierno de Banzer. De éstas, 36 favorecieron a comunidades campesinas y cooperativas y las otras 36, a individuos y empresas allegadas al círculo de poder de la dictadura. En este último caso recibieron predios mayores de 20 mil hectáreas.

Algunos ejemplos de dotaciones mayores de 10 mil hectáreas a partir de 1964.

- Propietario: José Morales Sivaut.  
Superficie: 101.589 hectáreas.  
Año de dotaciones: 1964, 1967 y 1968. La última se realizó en 1974  
Las cuatro tituladas.
- Propietario: Familia Hecker  
Superficie: 92.289 hectáreas  
Año: 1968 y 1991, 14 dotaciones  
Cinco en trámite y 9 tituladas.
- Propietario: Familia Simoni Rocha.  
Superficie: 93.929 hectáreas.  
Años: 1.974 y 1983  
Dos tituladas y tres en trámite.

- Propietario: Juan Pereda Asbún  
Superficie. 8.671 hectáreas.  
Año: Dos dotaciones 1974 y 1975  
Una titulada y otra en trámite.

En conclusión podemos decir que todos los gobiernos desde la promulgación de ley 03464 de 2 de agosto de 1953 dotaron y regalaron tierras a sus amigos y parientes:

#### Títulos por gobierno

- Paz, Siles y Paz: de 1955 a 1964  
Tres gestiones = 5.957.527 hectáreas
- Barrientos tituló 2.882.140 hectáreas.
- Banzer tituló 17.947.493 hectáreas.
- Jaime Paz tituló 7.491.694 hectáreas.

## Nuestras propuestas fundamentales

Para que se cumplan mínimamente los objetivos definidos en 1996 con la Ley 1715, es necesario lo siguiente:

1. Las tierras ocupadas por comunidades campesinas sin tierra con posterioridad a la promulgación de la Ley INRA –y que antes de dicha ocupación no eran trabajadas ni ocupadas por otras personas– deben ser dotadas y tituladas por el INRA a favor de los respectivos grupos de campesinos sin tierra o comunidades campesinas en forma inmediata.
2. Distribución y dotación de tierras a campesinos en cumplimiento de los compromisos de destinar para este fin las tierras fiscales. Este proceso debe realizarse de manera inmediata a fin de evitar la repetición de los lamentables hechos acaecidos en Pananti (Tarija) y en el norte cruceño. Éste debe ser un programa per-

manente para evitar que cada día crezca el número de campesinos sin tierra y se multipliquen los conflictos.

3. Destinar los recursos presupuestarios para el saneamiento gratuito, particularmente en propiedades de alto riesgo de conflictos y enfrentamientos. El gobierno tiene que cumplir los compromisos que asume con los campesinos sin tierra, comunidades campesinas y pueblos indígenas, los cuales siempre se han enmarcado en la ley. Tiene que definir un cronograma práctico y operativo y cumplir con los decretos supremos y compromisos en vigencia.
4. Implementar planes de desarrollo rural integral en los nuevos asentamiento de tierras dotadas, para evitar nuevos minifundios y mayor pobreza.
5. Se tiene que resolver de acuerdo a la ley los conflictos de superposición de concesiones forestales con tierras campesinas e indígenas.
6. Llevar adelante un gran pacto sobre la tierra, desterrando el poder político y económico sobre los procesos agrarios.

Finalmente, manifestamos que no será posible encontrar soluciones en debates y talleres regionales y menos aún en este seminario y que todo lo propuesto sólo servirá como insumo. El conflicto sobre la tierra requiere de un alto nivel político de decisión, donde haya transparencia y tolerancia para resolver de una vez por todas los problemas. En caso contrario, nos esperan días muy difíciles que solo serán de responsabilidad de los actuales gobernantes de turno.



# Tierra y producción orgánica

*Mario R. Cordero Camacho\**

## Introducción

La Asociación de Organizaciones de Productores Ecológicos de Bolivia, AOPEB, se fundó el año 1991, por iniciativa y necesidad de las organizaciones de pequeños productores tradicionales, con la finalidad de mejorar el nivel de producción y autoabastecimiento de productos agroecológicos a través de una agricultura sostenible.

La AOPEB, está actualmente integrada por 48 Organizaciones de Productores Ecológicos (OPE's) a nivel nacional, que representan a más de 30 mil productores ecológicos, y muchos otros productores del sector en proceso de transición para sumarse a la gran corriente de la agricultura ecológica.

Los miembros de la AOPEB son personas colectivas organizadas en asociaciones, cooperativas y Corporaciones Agrarias Campesinas (CORACA), en las que también participan organizaciones no gubernamentales y pequeñas empresas nacionales, involucradas directamente dentro los principios y normas de la producción ecológica, como base del desarrollo sostenible.

---

\* Asesor de la Asociación de Organizaciones de Productores Ecológicos, La Paz-Bolivia.

La AOPEB, participa en la elaboración del marco normativo y de la reglamentación de la producción ecológica en Bolivia, basada en las experiencias ganadas. El trabajo desarrollado y las buenas relaciones que mantiene con organizaciones e instituciones que norman y reglamentan la producción ecológica en el mundo –como la Federación Internacional de Movimiento de la Agricultura Ecológica (IFOAM), Unión Europea y Estados Unidos mediante el programa Orgánico Nacional (NOP-USDA)– han contribuido para que la AOPEB en la actualidad sea reconocida a nivel nacional e internacional como una de las organizaciones de productores agroecológicos mejor organizada y consolidada, exportadora de productos orgánicos a mercados muy exigentes como los de Europa, Estados Unidos, Japón y otros.

Con motivo de la Conferencia Latinoamericana y del Caribe, sobre la “Lucha contra la Desertización y Lucha Contra la Pobreza” (octubre-99), auspiciada por el Mecanismo Mundial de la Convención de las Naciones Unidas de Lucha Contra la Desertización, la AOPEB, presentó el “Estudio de Caso sobre la Producción Ecológica de Quinua en Bolivia”, habiendo recibido elocuentes manifestaciones por el excelente trabajo y muestra de la experiencia en la aplicación del desarrollo sostenible, ecológico y participativo, realizado con pequeños productores.

La AOPEB, es miembro de la Federación Internacional del Movimiento de Agricultura Ecológica (IFOAM) y a partir de julio de 2.000, ha sido designada como “Coordinador General de Latinoamérica de la IFOAM”. Es integrante de la Red de Acción en Plaguicidas y Alternativas para Bolivia (RAPAL-BOL), miembro de la RAPAL Latinoamericana, que a su vez forma parte de la Red Internacional de Acción en Plaguicidas (PAN Pesticides Action Network) y miembro de la Asociación Alemana NATURLAND. Elabora, publica y actualiza las “Normas Básicas para la Producción y Elaboración de Productos Ecológicos en Bolivia”; fundador de la certificadora BOLICERT y actualmente tiene convenios interinstitucionales con distintos

organismos como el Ministerio de Asuntos Campesinos Indígenas y Agropecuaria (MACIA); Academia Nacional de Ciencias de Bolivia (ANCB); el Comité Ejecutivo de la Universidad Boliviana (CEUB); Confederación Nacional de Mujeres Campesinas de Bolivia Bartolina Sisa; Confederación Sindical de Colonizadores de Bolivia; convenios con instituciones privadas como Conservación Internacional (CI); Visión Mundial (VM); CARE Bolivia; Universidad Agropecuaria Campesina de Tiahuanacu; Universidad Agropecuaria Campesina de Carmen Pampa; Instituto Superior Tecnológico Agropecuario e Industrial de Caranavi; Tecnológico de Caquiviri, entre otros.

La AOPEB facilita en la sociedad civil el movimiento ecológico en Bolivia y Latinoamérica, mediante el desarrollo sostenible, ecológico y participativo; habiéndose constituido en la organización líder de los productores agroecológicos, los que recuperaron su autoestima y valoran la importancia de sus sistemas de producción, de esa manera constituyéndose en los actores principales de su propio desarrollo y destino.

Cabe destacar, la AOPEB es la organización propiciadora y promotora del Proyecto de “Ley de Regulación de la Producción y Promoción de la Agricultura Ecológica”, actualmente en proceso de análisis y aprobación en el parlamento nacional, por la importancia y necesidad de la misma, se observa que existe consenso para aprobación de la misma.

## **Situación actual de la tenencia de la tierra**

La AOPEB, agrupa a pueblos indígenas (Central de Pueblos Indígenas de La Paz), campesinos (altiplano y valles) y colonizadores (Yungas y Chapare); cada uno de los mismos con sus propias peculiaridades dentro de su hábitat y área de acción.

Los indígenas dentro de la Organización son los más afectados en cuanto a problemas de la consolidación jurídica de sus tierras, motivo por la que la Central de Pueblos Indígenas

La Paz “CPILAP” –con el apoyo de otros sectores– busca el respeto a sus tierras comunitarias de origen (TCO). Cabe destacar que algunos pueblos ya consolidaron su derecho propietario, sin embargo, quedan otros en busca de ese objetivo, por lo que continúan ese proceso largo y tedioso para alcanzar la consolidación de sus tierras.

En términos generales, muy pocos campesinos son los que enfrentan problemas, la mayoría tiene consolidado su derecho propietario. Sin embargo, el problema principal de los campesinos es la superficie de la que disponen –con características de minifundio– y el cultivo de la misma que no suele garantizar el mantenimiento familiar, salvo en algunas excepciones. Una de ellas es el cultivo de quinua, en este caso, la organización de productores ANAPQUI ha logrado –por su inserción en mercados internacionales– mejorar los ingresos de los productores. Un impacto económico que se ha traducido en la reducción de la migración e incluso, en la promoción del regreso de muchos campesinos, técnicos medios y algunos profesionales para dedicarse, total o parcialmente, a la producción de dicho cultivo.

Dentro de la organización, los colonizadores disponen, generalmente, de parcelas saneadas en forma individual o en cooperativas. Gracias a prácticas de agricultura ecológica, la producción de este sector se hizo sostenible aún cuando la crisis mundial en los precios del café ha ocasionado, desde hace dos años, un desequilibrio por lo que se requiere convertir al café en un cultivo altamente competitivo. La forma viable de conseguirlo es mediante la certificación orgánica y, adicionalmente, diversificando la producción.

En síntesis, los productores ecológicos miembros de la AOPEB, han logrado la consolidación de la tenencia de la tierra y, por otra parte, han demostrado que las prácticas de conservación de los suelos y otras prácticas de aprovechamiento sostenible de los recursos naturales y preservación de la biodiversidad han reducido la presión sobre nuevas áreas de producción.

## Perspectivas

- ¿Cuál es la incidencia de los problemas de tenencia de la tierra en los acuerdos comerciales de integración: MERCOSUR, CAN, ALCA?
- *¿El actual sistema de tenencia de la tierra favorece la inserción en el mercado internacional o es un obstáculo?*

Al margen de lo citado anteriormente y de lo que ocurre con las organizaciones de la AOPEB, la incidencia de la actual tenencia de la tierra, principalmente en el occidente de Bolivia, altiplano y valles es el minifundio con suelos pobres, erosionados y degradados. Este problema les impide a los productores incrementar la productividad y como consecuencia les es muy difícil competir en esas condiciones en el mercado nacional y más aún en los mercados internacionales, por lo que en esas condiciones se está muy lejos de lograr la inserción en dichos mercados.

Datos del Centro de Estudios para el Desarrollo Laboral y Agrario (CEDLA) indican que en el altiplano y en los valles existen 600 mil unidades de pequeños productores en una superficie de 25 millones de hectáreas, de las cuales 23 millones se encuentran desertizadas y erosionadas, por lo que se puede asegurar que en los valles y el altiplano cada familia dispone y trabaja menos de cinco hectáreas de tierra de segunda o tercera clase. Este hecho ha ocasionado que en las últimas décadas más de 100 mil familias se desplacen en calidad de colonizadores a las tierras bajas del oriente y la Amazonía boliviana con el propósito de habilitar tierras de cultivo y lograr mejores días.

- ¿La legislación agraria actual es adecuada y suficiente para resolver los viejos y nuevos problemas de tenencia de tierra que afectan a la producción y a la exportación?

La legislación agraria actual no es adecuada ni suficiente, no se trata solo de proporcionar tierra, la misma debe estar

implementada con la infraestructura básica para la producción y otros servicios necesarios como salud, educación, vivienda y comunicación. A esto se añade, el problema de la inequidad en la distribución de la tierra. La legislación agraria no promueve el uso sostenible de los recursos: suelo, conservación de la biodiversidad y del medio ambiente; es muy común que otros sectores se antepongan como prioritarios al sector agropecuario, aún cuando los mismos causen impacto negativo al medio ambiente y perjudiquen socio culturalmente a las comunidades locales.

Por otra parte, la legislación agraria tampoco incentiva o motiva a los campesinos o pequeños productores para que desarrollen sistemas de producción amigable con el medio ambiente –producción ecológica– mencionada en la Ley 1333, pero no reglamentada para su ejecución.

- ¿Las cadenas productivas incorporan como un factor importante la tenencia de la tierra?

El enfoque de cadenas productivas –actualmente promovidas por las instancias de gobierno– está creando el monocultivo y sólo se buscan productos de exportación, descuidando los productos básicos para la seguridad alimentaria del país. Es más, está demostrado –técnica y científicamente– que el monocultivo ocasiona la degradación de suelos por lo tanto, el citado enfoque mayormente beneficia a los productores con grandes extensiones de tierra como en el caso de la producción de soya, caña de azúcar, algodón, girasol y otros. Por otra parte, el crédito disponible dentro del sector y el apoyo a la exportación está dirigido a ese estrato de productores.

Es importante observar cómo en el mercado globalizado cada vez crece más la demanda de productos de calidad, con enfoque de preservación y conservación de la salud y del medio ambiente, por lo que las cadenas productivas en nuestro país, debieran dirigir su atención a la producción de los cultivos nativos o tradicionales como quinua, amaranto, cañahua,

racacha, frutas silvestres, plantas medicinales locales, camélidos, cuyes y otros, que pueden ser producidos ecológicamente con muy poca inversión y muchas otras ventajas en relación a los cultivos introducidos.

## Propuestas del Estado

- *¿Cuáles son las propuestas del Estado para resolver los problemas de tenencia que afectan a la producción y al mercado en el contexto de los acuerdos de integración?*

Las propuestas del Estado para resolver los problemas antes referidos son muy débiles, no se vislumbra acciones concretas; los problemas de tenencia de la tierra, minifundio, suelos degradados, erosionados, no son atendidos. En esas condiciones es imposible hablar de producción y mercado de productos más aún dentro de un contexto de acuerdos de integración. Lamentablemente dentro de la Ley de Reforma Agraria y la Ley INRA, los aspectos identificados se descuidaron.

El gobierno actual y los anteriores le prestaron muy poca atención al desarrollo de la agricultura. Este sector, por lo general, siempre ha estado detrás de otros, como los de minería, hidrocarburos, comercio, industria y otros. Es más cuando se le presta un poco de atención al sector agrícola, es hacia los cultivos comerciales para exportación, por lo que miles de hectáreas son deforestadas y destinadas a dichos cultivos y muy pocas hectáreas destinadas al cultivo de alimentos básicos.

## Irresponsabilidad en la tenencia de la tierra

Ni las instituciones que se dedican a dotar tierras, ni las instituciones especializadas llamadas a cuidar de los recursos naturales se preocupan de la irresponsabilidad del mal manejo de las grandes extensiones de tierras de cultivo en el oriente,

ni de los minifundios en el occidente. Nada se hace para evitar la degradación de los suelos. En el oriente del país día a día se están desbastando grandes extensiones forestales, cuyos suelos después de ser explotados irracionalmente –dentro de la actividad agrícola– van dejando a su paso grandes extensiones degradadas. En las tierras bajas es desconocido el uso de materia orgánica, de igual forma es desconocida la práctica de la reposición de nutrientes del suelo e, incluso, la rotación de cultivos.

A primera vista la agricultura de la región oriental parece moderna y racional, pero si analizamos, nos damos cuenta de sus carencias en muchos aspectos: falta de integración o diversificación de cultivos y ganadería; existe una pérdida enorme de las deyecciones del ganado existente en dicha región, el mismo que no es utilizado para la reposición de la fertilidad del suelo; el uso inadecuado de tecnología como maquinaria muy pesada, métodos inusuales en la nivelación de las unidades cultivadas, densidades de siembra, control de plagas, enfermedades, malezas, preservación de la humedad del suelo.

Dentro de la agricultura comercial, es muy común la alta contaminación de suelos, napas freáticas, destrucción de la biodiversidad, impacto negativo del medio ambiente, contaminación de aguas superficiales y otros daños; es habitual el uso incontrolado de químicos altamente tóxicos, dañinos a la salud humana y a la biodiversidad, el uso de tecnología de punta y dentro de ella el manipuleo irresponsable de genomas, y otras prácticas con secuelas irreparables.

## **Propuesta de la AOPEB**

Todos los receptores del recurso tierra o suelos para cultivos deben comprometerse, necesariamente, a cuidar del mismo y a no degradarlo ni erosionarlo por un manejo irracional. Por lo que se debiera exigir el uso de las buenas prácticas, como la reposición de la fertilidad de los suelos a través del uso del abono orgánico, cultivos en curvas de nivel, uso adecuado de

tecnología, diversificación de cultivos y ganado, y otras prácticas para preservar dicho recurso natural y evitar, de esa manera, que dentro de algunos años no estemos volviendo al problema de reposición de dotación de tierras porque estas perdieron su fertilidad.

Es importante avanzar sobre el ordenamiento territorial y predial para, de esa manera, orientar a los productores y exigir un manejo sostenible de las tierras dotadas con fines agropecuarios. Dicho ordenamiento territorial y predial debiera ser participativo con las comunidades y pueblos indígenas, desde el diagnóstico, planificación, implementación, ejecución, administración y evaluación de dicho trabajo. Los megaproyectos externos, aislados y ejecutados por imposición del gobierno o de los organismos financiadores no funcionan.

En las nuevas propuestas para la Ley INRA se debe incluir junto con la adjudicación de tierras, la conservación y manejo sostenible de las mismas, por lo que periódicamente se deberían realizar auditorías sobre el buen manejo de suelos y conservación de estos. Paralelamente, también se debería cuidar del manejo y preservación de los otros recursos naturales como el agua, los recursos forestales y la biodiversidad en general.

En el caso de Bolivia, el principio básico de la dotación de tierras debiera ser: derrotar el hambre, la malnutrición y lograr la seguridad y soberanía alimentaria mediante la adopción de políticas de Estado y acciones concertadas a nivel regional y nacional. Con sólo lograr ese propósito, el país ahorraría toda la cantidad millonaria de divisas por concepto de importación de alimentos. Claro está que los excedentes –bajo el enfoque de productos orgánicos o ecológicos– se harían altamente competitivos a nivel internacional. Consecuentemente, dichos excedentes serían los que se tuvieran que exportar para generar divisas frescas para los productores y el país, basados en el principio de que “el mundo demanda alimentos inocuos a la salud humana, dicho de otra manera, la demanda mundial se refiere a mayor cantidad de alimentos, pero de alimentos orgánicos”.

A lo largo de la historia de la planificación en Bolivia, aún no hemos aprendido a formular planes de desarrollo sostenibles; el país y la población requiere de planes estratégicos participativos y proyectos productivos sostenibles para el desarrollo rural, en los niveles de comunidad y municipio, cuya implementación, ejecución y buena administración nos permita generar empleo masivo, estable, con remuneración decorosa. Sólo de esa manera lograremos erradicar la pobreza, el hambre y la miseria en nuestro país y superar las secuelas dejadas por la Reforma Agraria, la Ley INRA, las presiones por la ocupación de tierras y la actual anarquía y desorden sin un norte por donde iniciar las acciones para encontrar el futuro deseado por todos los bolivianos.

La situación es muy clara, si no tomamos medidas rápidas, apropiadas, viables y participativas, Bolivia nunca podrá ser competitiva porque no tendremos con qué competir en el mercado comercial, llámese MERCOSUR, CAN, ALCA o cualquier otro y lamentablemente el país se reduciría a simple receptor frente a la invasión de la voraz producción externa en busca de mercados.

# Tierra y producción campesina

*María Julia Jiménez\**

## Problemas de la tenencia de la tierra

Para los productores campesinos, la tierra es el factor de producción más importante, es el que sostiene la economía campesina. Sin embargo, por razones históricas, estructurales y coyunturales, ese factor está sujeto a presiones que originan una serie de situaciones desventajosas que debe soportar el productor campesino:

- El productor tiene en sus manos un recurso que se va agotando, un recurso cuya fertilidad está disminuyendo, por lo que sólo se alcanzan bajos rendimientos en la producción, motivo por el cual se acusa a los campesinos de ineficientes e improductivos.
- Pese a la inseguridad jurídica que pesa sobre la tierra, ésta tiene para un campesino más valor de uso que valor de cambio, es decir que lo que vale para los productores es poder usarla para producir, aunque no la pueda vender o hipotecar.
- Pero sí la puede heredar o dejar en herencia, aunque esto ocasione mayor presión demográfica sobre estos terrenos cada vez más divididos.

---

\* Directora de la Coordinadora de Integración de Organizaciones Económicas Campesinas de Bolivia.

- Por eso en el Altiplano y los valles los terrenos son cada vez más pequeños, denominados minifundios o surcofundios.

Pese a este panorama desventajoso pero real, en la situación actual los campesinos viven:

- Haciendo un uso pleno del factor tierra.
- La trabajan, producen y generan productos.
- Ejercen su derecho de posesión reconocido por su entorno comunitario, aunque el Estado aún no lo reconozca.

Ante este panorama de exclusión y abandono, donde se produce poco, donde los precios son bajos y no cubren los costos de producción, donde los campesinos deben alimentar a la familia y deben reproducir su fuerza de trabajo, ¿qué puede hacer un campesino para seguir viviendo?: tiene que combinar diversas estrategias para seguir adelante y a esto le llaman despectivamente “estrategias de sobrevivencia” o “individuos subsistentes o infrasubsistentes”, cuando en realidad son estrategias inteligentes que minimizan riesgos a la vez de optimizar sus recursos. Por eso los productores campesinos se mueven entre:

- La producción
- La migración
- La organización

Sin desconocer el rol reivindicativo de los sindicatos, éstos crean sus propias alternativas: las Organizaciones Económicas Campesinas (OECA) –que son asociaciones de productores–, Cooperativas Agropecuarias y las Corporaciones Agropecuarias Campesinas (CORACA).

Las OECA surgen como una respuesta más entre muchas otras posibilidades, pero es una respuesta donde encuentran el espacio que les permite:

- Decidir y ser autogestionarios
- Generar valor agregado

- Negociar en el mercado
- Mejorar sus precios y sus ingresos

Las OECA se basan en alternativas complementarias al uso de la tierra:

- La producción es individual, en tierras comunitarias.
- El acopio, el beneficiado y la comercialización se hace de modo colectivo.

Por lo tanto, el problema de la tenencia y titulación de tierras debe resolverse en el plano comunitario, considerando derechos y obligaciones individuales, y no en el plano de colectividades funcionales como son las OECA.

Mencionamos esto porque la denominada Nueva Estrategia de Desarrollo Local plantea, para el área rural, dotar tierras a las asociaciones de productores, forzando objetivos que éstas no tienen, pues nunca se ha pensado en el uso colectivo de la tierra y son muy pocas las experiencias de producción colectiva.

No hablamos de unos cuantos grupos colectivos, hablamos de una nueva dinámica económica y social del área rural que, según la “Guía de OECA por Municipio”, alcanza a:

- 640 OECA de primer grado;
- 42 coordinaciones (OECA de segundo y tercer grado);
- 100 mil familias asociadas, presentes en 184 municipios.

## Condiciones empeoradas

- La Ley INRA, la Ley del Medio Ambiente, el Ordenamiento Territorial y otras normas, en vez de crear mejores posibilidades para que el sector campesino obtenga tierra para trabajar, más bien lo entraba: los latifundistas hábilmente usan las leyes para evitar asentamientos, mientras explo-

tan la madera en forma indiscriminada, como sucede en Beni o en Pando.

- La Ley de Reactivación Económica trata de salvar a los bancos y empresas que siempre han tenido subsidios del Estado, mientras deja a un lado al sector de los pequeños productores, que crea más empleo, abastece el mercado interno y causa menor daño al medio ambiente.
- Como es ya conocido, el nuevo Código Tributario elevará los impuestos, hecho que afecta a las OECA que se desarrollan en el ámbito formal porque pagan impuestos sobre el acopio de productos en área rural donde no se pueden obtener facturas. Y si el producto beneficiado es de exportación, la OECA ya es considerada GRACO (gran contribuyente).

### Mayor competencia

- Con estas condiciones adversas, los gobiernos de turno firmaron, o intentan firmar, todos los convenios de integración económica que pueden (MERCOSUR, ALCA, OMC, TLC-Chile, etcétera), aumentando con ello la competencia para nuestros productos:
  - Sin preocuparse sobre las consecuencias para el sector campesino de las importaciones provenientes de estos países.
  - Sin discutir las ventajas y desventajas de estos procesos de integración en el Parlamento.
  - Hasta se alinean en el Grupo Cairns, el más feroz abogado del libre comercio de productos agrícolas que se maneja bajo el lema *¡Que todo el mundo traiga alimentos de donde se los produce más barato!*
- Bajo estas condiciones surgen dos preguntas:
  - ¿Realmente tenemos ventajas comparativas en las zonas andinas?

- ¿Cómo garantizar la sobrevivencia de los más de dos millones de habitantes de estas zonas montañosas con un minifundismo agudo?

## **Posibilidades perdidas**

- Es creciente el reconocimiento de que la creación de empleos en las áreas rurales y en las zonas peri-urbanas surge de las iniciativas de los pobres. Es el caso de las Medianas y Pequeñas Empresas (Mypes) y de las OECA.
- El valor agregado que generan estas organizaciones para sus socios significa una verdadera reducción de su pobreza.
- La única manera de lograr más valor agregado para la producción es la organización y lucha por un mejor precio mediante una mejor calidad, menores costos de producción o “nichos” de mercado
- Las OECA son el instrumento de desarrollo sostenible en las áreas rurales en el marco de una nueva alternativa: la Economía Solidaria.

## **Medidas concretas para reactivar la economía rural**

- Considerando la situación de crisis en el campo y la situación de abandono del productor campesino por parte del Estado boliviano, todavía no es posible competir con los productos agrícolas de países vecinos.
- Se debe proteger el aparato productivo nacional evitando el ingreso de productos importados (leche, trigo, malta de cebada, harina, papa, frutas, etcétera), elevando los aranceles de importación y cerrando las fronteras al contrabando.

## **La Propuesta de CIOEC: Soberanía Alimentaria**

- Soberanía alimentaria es el derecho de cada pueblo a definir sus propias políticas y estrategias sostenibles de pro-

ducción, distribución y consumo de alimentos que garanticen el derecho a la alimentación para toda la población, con base en la pequeña y mediana producción, respetando sus propias culturas y la diversidad de los modos campesinos e indígenas de producción agropecuaria, de comercialización y de gestión de los espacios rurales, en los cuales la mujer desempeña un papel fundamental. [Declaración Final del Foro Mundial de Soberanía Alimentaria, Cuba 2001]

- La soberanía alimentaria de los pueblos reconoce una agricultura con campesinos, vinculada al territorio y prioritariamente orientada a la satisfacción de los mercados locales y nacionales.
- Las reglas de comercio tienen que garantizar la soberanía alimentaria, no se debe conceder primacía al comercio internacional por encima de otras metas sociales, ambientales, de desarrollo o culturales.
- Está demostrado que libre mercado no puede solucionar el problema de la agricultura campesina y la pobreza del campo, son necesarias actividades dirigidas a fomentar al sector campesino que es, indiscutiblemente, el principal medio de supervivencia de la población en las áreas rurales.
- Es necesario potenciar aquellas actividades que estimulan el trabajo de las organizaciones económicas campesinas con el fin de proteger el agro de las fluctuaciones de precios en el mercado mundial. Junto a ello, es también necesario realizar un control efectivo al contrabando y aplicar medidas tributarias acordes a la realidad del país.
- Es importante que las compras estatales se dirijan a priorizar los sectores pobres del área rural y que las inversiones en infraestructura productiva faciliten la producción.
- Todas estas políticas de fomento al área rural, que debieran convertirse en políticas nacionales, contradicen los compromisos que Bolivia está a punto de asumir con organismos multilaterales de comercio como la Organiza-

ción Mundial de Comercio (OMC) y el Área de Libre comercio de las Américas (ALCA). Por ello, CIOEC propone una visión distinta de país en la que se valore el rol de la agricultura no como un rubro más del comercio, sino como un espacio de carácter institucional en el que plantee ya no la seguridad alimentaria, sino la soberanía alimentaría. Se trata de que los campesinos sigan siendo campesinos productores, se trata de conseguir nuestra autosuficiencia. Por eso, finalmente, proponemos:

*“Producir lo que comemos y comer lo que producimos”.*



# Tierra y Territorio y Políticas para la Tierra

---

*Elizabeth Jiménez Zamora\**

## Tierra y Territorio

### Introducción

La productividad en el sector agrícola en Bolivia es una de las más bajas de Latinoamérica. Una forma de medir la productividad es a través de los rendimientos de los cultivos agrícolas. Con excepción de algunos pocos productos que han logrado ingresar a mercados externos, como es el caso de la soya por ejemplo, los rendimientos de una gran parte de los cultivos agrícolas en Bolivia están muy por debajo del promedio alcanzado en Sudamérica. Los bajos niveles de rendimientos reflejan los bajos niveles de productividad de los factores de producción (tierra, trabajo y capital) además del inadecuado contexto institucional y de infraestructura productiva en el que se desarrolla la producción agrícola. La seguridad jurídica sobre la tenencia de la tierra es parte de ese contexto institucional necesario para garantizar el desarrollo económico y la competitividad de este sector.

---

\* Representante de la Unidad de Productividad y Competitividad del Sistema Boliviano de Productividad y Competitividad, Ministerio de Desarrollo Económico, Bolivia.

El tema sobre seguridad jurídica y derechos de propiedad sobre la tierra está íntimamente ligado a la emergencia de mercados de tierras. Bajo esta perspectiva, el argumento es que la ausencia de derechos de propiedad claramente establecidos y ejecutados distorsiona el funcionamiento de un mercado de tierras dando lugar a un uso ineficiente de este recurso (Salazar y Feder, 1995). Sin embargo, se debe considerar que la sola presencia de derechos de propiedad sobre la tierra no garantiza el uso más eficiente de este recurso. Los mercados de tierras son por naturaleza imperfectos; la ausencia de derechos de propiedad es sólo una de las muchas imperfecciones que caracterizan a estos mercados.

En este contexto, y considerando que la competitividad se define como la capacidad de sostener altas tasas de crecimiento en el tiempo (Vial, 2000), se puede afirmar que en Bolivia el sector agropecuario está todavía muy lejos de ser competitivo. La pregunta relevante es entonces: ¿Puede el establecimiento de seguridad jurídica sobre la tierra y la emergencia de un mercado de tierras en Bolivia propiciar una mejor asignación y uso de la tierra de manera que se incrementen la productividad y los niveles de competitividad de este sector?

El presente trabajo tiene por objetivo examinar críticamente esta pregunta en el contexto de aplicación de la Ley INRA y de los consiguientes logros obtenidos en cinco años de su ejecución. Se concluye que la Ley INRA es una Ley que permite el ordenamiento de la propiedad rural, condición necesaria pero no suficiente para generar un proceso de desarrollo económico e incrementar la competitividad en el sector. El incremento de la competitividad en el sector solo podrá alcanzarse a través de la aplicación de un conjunto de políticas dirigidas a la provisión de bienes públicos que incluyan infraestructura productiva, acceso a información e innovación tecnológica, entre otros. El ordenamiento territorial y la seguridad jurídica deberán ser parte importante de este proceso.

## Descripción necesaria

Los bajos niveles de productividad del sector agropecuario se reflejan también en la relativamente baja participación de este sector en la generación del Producto Interno Bruto (PIB) (ver Cuadro 1).

**Cuadro 1**  
**PIB Agrícola no Industrial en Relación al PIB Total: 1980-2000**  
**(En miles de Bolivianos de 1990)**

Actividad	1980	1985	1990	1995	2000
PIB Agrícola	2,104,400	2,236,435	2,371,077	2,810,149	3,172,016
Como % del PIB Total	13.8	16.2	15.4	14.9	14.2
PIB Agrícola no industrial	887,604	1,180,151	1,112,167	1,245,384	1,419,671
Como % del PIB Agrícola	42.2	52.8	46.9	44.3	44.8
PIB Agrícola Industrial	140,200	162,452	231,168	482,079	592,044
Como % del PIB Agrícola	0.9	1.2	1.5	2.6	2.6

\* Sector Agricultura Comprende: Productos Agrícolas No Industriales, Productos Agrícolas Industriales, Coca, Productos Pecuarios, Silvicultura, Caza y Pesca  
Fuente: Dossier UDAPE, Volumen No 11

Como se puede observar en el Cuadro 1, en el año 2000 el PIB en el sector de la agricultura llega a alcanzar un 14,2 por ciento del PIB total. El sector de la agricultura comprende a su vez la agricultura industrial y no industrial, productos pecuarios, coca, silvicultura, caza y pesca. En general se considera que la agricultura tradicional refleja grandemente la participación de pequeños productores agropecuarios cuyo aporte alcanza un 44,8 por ciento del PIB agrícola y solamente llega a alcanzar alrededor de un 6,3 por ciento del PIB total. Considerando que la población rural de este sector constituye cerca de un 35 por ciento del total de la población económicamente activa, se puede concluir que la actual contribución de la agricultura tradicional en la generación del PIB total es muy limitada.

## Bajos niveles de productividad de los factores de producción

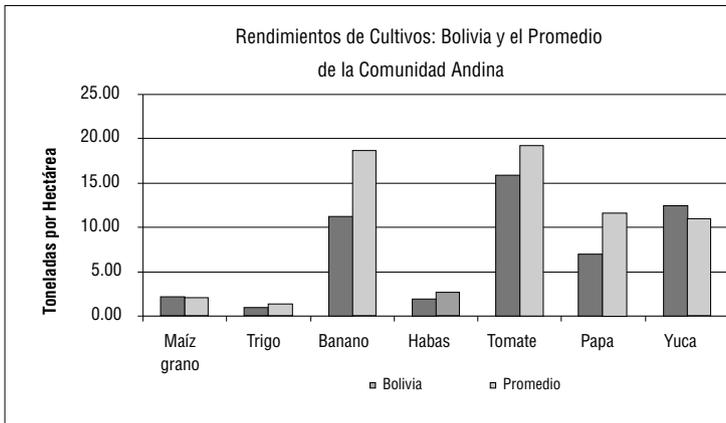
Bolivia está entre los tres países con los más bajos niveles de productividad agropecuaria en Latinoamérica. El Cuadro 2 resume los rendimientos en países sudamericanos de cultivos selectos para el año 2000. Si comparamos estos rendimientos con los observados en el resto de los países sudamericanos se puede concluir que el desempeño del sector agropecuario en Bolivia está muy por debajo del promedio regional. Es importante notar los bajos rendimientos de cultivos tales como la papa y el haba que representan los más importantes dentro de la composición de producción agrícola de pequeños productores del altiplano y de los valles.

**Cuadro 2**  
**Comparación de Rendimientos de Cultivos Selectos en el 2000**  
**(En toneladas métricas por hectárea)**

	Maíz grano	Trigo	Banano	Habas	Tomate	Papa	Yuca
Bolivia	2.12	0.89	11.21	1.93	15.89	6.94	12.46
Argentina	5.44	2.64	20.59	0.00	30.00	29.17	10.00
Brasil	2.74	1.80	12.10	0.00	52.79	16.95	13.45
Chile	8.85	4.05	0.00	9.41	57.60	17.62	0.00
Colombia	1.75	2.17	31.15	0.00	21.67	16.10	9.29
Ecuador	1.71	0.80	32.00	3.50	11.09	12.50	10.20
Paraguay	2.43	1.67	20.00	0.00	37.50	6.00	14.58
Perú	2.35	1.29	0.00	5.04	28.13	11.22	11.59
Promedio	3.42	1.91	15.88	2.48	31.83	14.56	10.20

Fuente: Elaboración propia en base a datos de FAO, INE y UDAPE.

En el contexto Sudamericano, el cultivo de yuca en Bolivia es el único cuyos rendimientos llegan a superar el promedio regional. En comparación con países de la Comunidad Andina, los rendimientos de yuca y maíz son los únicos que llegan a localizarse encima del promedio regional (ver Gráfico 1). Elevar estos niveles de productividad representa entonces uno de los objetivos más importantes de una política de desarrollo económico de este sector.



¿Por qué se observan tan bajos niveles de productividad en el sector agrícola? Un estudio reciente del Banco Mundial (BM, 2000<sup>a</sup>) confirma que de acuerdo a las percepciones de los productores campesinos de tierras altas, la productividad económica a lo largo de los 90 ha declinado substancialmente. De acuerdo a este estudio, cerca del 80 por ciento de toda la población entrevistada manifestó que la productividad de su producción agrícola y pecuaria se había reducido en los últimos diez años. Mas del 85 por ciento de la muestra entrevistada manifestó que tenían que poner mayor mano de obra para poder realizar las mismas tareas agropecuarias que desarrollaban hace diez años. De acuerdo a este estudio, las poblaciones pobres son las que más se sienten afectadas por estos cambios en la productividad

Los bajos niveles de productividad son el resultado de la baja productividad de los factores producción (tierra, trabajo y capital) que junto a una falta de inversión en bienes públicos (infraestructura productiva por ejemplo) y un contexto institucional inadecuado resultan en la asignación y uso no óptimo de los recursos. La seguridad jurídica sobre la tierra es parte de este contexto institucional.

¿Cómo afectan la seguridad jurídica y los derechos de propiedad sobre la tierra a los niveles de productividad y

competitividad del sector? El argumento más popularizado es que la ausencia de un sistema consolidado de derechos de propiedad impide el desarrollo de un mercado de tierras y por tanto conlleva al uso ineficiente de este factor. De acuerdo a este argumento la titulación de la tierra tiene por efecto inmediato el proveer mayor seguridad al productor agropecuario quien además de invertir en el uso apropiado y sostenible de este recurso lo utilizará como activo para acceder a créditos financieros. Por otro lado, la seguridad jurídica sobre la tierra también otorga mayor seguridad a las instituciones financieras quienes podrán aumentar su oferta de servicios financieros. El resultado conjunto inmediato es un incremento en la inversión en el sector. Como resultado de un mayor volumen de inversión se tendrá también un incremento en la demanda por insumos intermedios variables. En el mediano a largo plazo el efecto total se reflejará en un incremento en los rendimientos por hectárea con un consiguiente incremento de los ingresos. Dado el incremento de los rendimientos, la tierra se revalorizará tendiendo su precio a subir para reflejar mejor las características productivas de este activo, lo que da lugar a transacciones más transparentes.

La pregunta es: ¿Con la titulación de las tierras y con la consolidación de la seguridad jurídica en Bolivia se lograrían alcanzar estos resultados? Ciertamente que la mayor transparencia en el uso, acceso y seguridad jurídica sobre la tierra incentivará el mejor uso de la misma y la inversión para su revalorización. Sin embargo, y dadas las características y restricciones en el desempeño del sector, no se debería esperar que el saneamiento y la titulación de tierras incentive la inversión y la competitividad del sector.

Para comenzar, los mercados de tierras son por naturaleza imperfectos; la ausencia de derechos de propiedad es solo una de las muchas imperfecciones que caracterizan estos mercados. La tierra es un bien heterogéneo, los mercados de tierras son altamente segmentados y localizados debido a la inamovilidad de este factor. Además, casi en todas las socieda-

des agrarias existen arreglos institucionales que impiden la rápida transferencia y movilidad de este factor. Todas estas características hacen que los mercados de tierras sean menos dinámicos de lo que generalmente se asume. En efecto, un estudio reciente sobre el mercado de tierras en Santa Cruz (Zoomers, 2001) revela que a pesar de la cuantiosa oferta de tierras en casi todos los niveles, no se percibe una demanda efectiva por parte de gente dispuesta a invertir en actividades agropecuarias. A pesar de la libre interacción de las fuerzas del mercado en esta región del país, la venta de tierras parece estar estancándose.

Por otro lado, no está claro que la seguridad jurídica sobre la tierra incrementa automáticamente la oferta y demanda por servicios financieros en el sector rural, particularmente en el sector de pequeños propietarios campesinos. En efecto, un estudio reciente de FINRURAL en Bolivia demuestra que en general existe resistencia a utilizar la tierra como garantía, especialmente entre pequeños propietarios, aún cuando ésta se encuentre titulada y disponible para este efecto. En el occidente boliviano las garantías solidarias mancomunadas basadas en principios de solidaridad y responsabilidad compartida son la forma más común de acceder a créditos agropecuarios. La garantía prendaria, hipotecaria y la personal son más aplicables en los créditos individuales, que son más frecuentes en las zonas orientales del país (FINRURAL, 2000).

En resumen, parece ser que los efectos de la emergencia de un mercado libre de tierras tienden más bien a ser específicos de cada economía y de cada región por lo que difícilmente se puede llegar a generalizaciones. Lo que está claro, por lo menos en el caso boliviano, es que un proceso de seguridad jurídica deberá estar acompañado de mecanismos que aseguren el acceso a tierras particularmente de pequeños productores campesinos en el occidente. Finalmente, y más allá de resolver la "cuestión tierra", el desarrollo económico y competitivo de este sector solo podrá ser alcanzado a través de políticas dirigidas a incrementar la inversión en infraestruc-

tura productiva, información, acceso a innovaciones y cambios tecnológicos.

## **Ventajas y desventajas competitivas**

Una de las más importantes características en el uso y acceso a tierra en Bolivia es la inequitativa distribución de este recurso. En efecto, Bolivia tiene una superficie total de 109 millones de hectáreas, de las cuales alrededor de 36 millones de hectáreas son útiles para la agricultura y la ganadería, el resto está compuesto por bosques, ríos, lagos y otras superficies no aptas para la agropecuaria. Considerando una población de ocho millones de habitantes, se tendría una superficie per cápita de 4,5 hectáreas que, comparada con un promedio entre 0,23 y 0,7 hectáreas per cápita en Europa, demuestra que en Bolivia no debería existir un problema de disponibilidad de tierras productivas; el problema está más bien en la distribución de las mismas.

Un estudio reciente demuestra que el 80 por ciento de unidades agropecuarias comparten el tres por ciento de las tierras cultivadas, mientras que el 20 por ciento restante usufructa el 97 por ciento de ellas (Morales, 2000). Igual de reveladoras son las cifras obtenidas por tamaño de las parcelas: de los 36 millones de hectáreas útiles para la agropecuaria, 32 millones son propiedad de 40.000 empresas que en promedio tienen 700 hectáreas<sup>1</sup>, mientras que apenas cuatro millones de hectáreas son propiedad de 550.000 productores que tienen en promedio siete hectáreas por familia (Ministerio de Asuntos Campesinos, Pueblos Indígenas y Originarios, 2000).

Al alto grado de inequidad en la distribución de la tierra se añade un problema de deterioro, degradación y erosión ecológica en el uso de este recurso. Un estudio sobre la calidad

---

1 La dispersión de este promedio es también muy alta, hay empresas que tienen hasta 50.000 hectáreas.

y potencialidad productiva de los suelos –tomando en cuenta sus características biofísicas y naturales como el grado de humedad, pendiente y nutrientes–, determinó que solo el dos por ciento de los suelos tienen las características necesarias para el desarrollo de cultivos intensos (Superintendencia Agraria, 2001). Se estima que alrededor del 23 por ciento de la superficie nacional está severamente afectada por un proceso de degradación y erosión de consecuencias fatales (ver Cuadro No 3). Departamentos como Chuquisaca, Potosí y Oruro tienen en promedio más de dos terceras partes de su superficie afectada, el caso de Chuquisaca es particularmente dramático al presentar cerca de un 90 por ciento de su superficie afectada por degradación y erosión ecológica.

El intensivo uso de los suelos como estrategia de sobrevivencia en el occidente, y la gradual eliminación de la cobertura boscosa que a falta de nueva tecnología e inversiones ha sido la forma de mantener la productividad de los cultivos en el oriente, han ocasionado el deterioro productivo de los suelos. A esto se añade el factor de contaminación que en algunos departamentos ha tenido consecuencias fatales de largo plazo.

**Cuadro 3**  
**Superficie Afectada por Departamento**

Departamento	Superficie total	Superficie Afectada	Porcentaje
La Paz	13.398.500	641	4.78
Beni	21.356.400	0	0
Chuquisaca	5.152.400	4.717.900	91.57
Cochabamba	5.563.100	2.436.500	43.81
Pando	6.382.700	0	0
Santa Cruz	37.000.000	4.658.300	12.59
Oruro	5.358.800	3.078.700	57.45
Potosí	11.821.800	8.408.100	71.12
Tarija	3.762.300	619.9	16.48
TOTAL	109.852.100	24.560.400	22.36

Fuente: Superintendencia Agraria, Mapa Preliminar de Desertificación de Tierras: Ministerio de Desarrollo Sostenible y Medio Ambiente (1996).

Una política destinada a mejorar la productividad y competitividad de este sector deberá necesariamente considerar la necesidad de implementar programas de rehabilitación y uso sostenible de las tierras.

Pese a todas las limitaciones que impiden el desarrollo productivo de este sector, existen también potencialidades que necesitan ser apoyadas para su explotación. Es el caso de la producción agrícola ecológica que tiene posibilidades de introducirse en mercados internacionales competitivamente. La identificación de estos nichos de mercado y el apoyo del Estado en servicios de información, capacitación e implementación de controles de calidad representan formas efectivas de apoyar el desarrollo competitivo de este sector.

Otra de las potencialidades de este sector es el conjunto de conocimientos, tecnologías y prácticas tradicionales usados particularmente entre pequeños productores campesinos del occidente y poblaciones indígenas del oriente. Se ha demostrado que el uso de tecnología tradicional responde a problemas particulares que confrontan estas economías y que por lo tanto representan formas óptimas en el uso y manejo de los recursos. Por otro lado, es conocido que una de las más importantes demandas de este sector es el acceso a nuevas y modernas tecnologías. La combinación de tecnología tradicional y moderna podría ser la clave para lograr incrementar la productividad y competitividad de este sector.

En Bolivia, la tierra vista como territorio involucra no solamente el uso productivo de este factor sino también el mantenimiento de la identidad social y cultural de las poblaciones indígenas. La identificación y reafirmación de Territorios Comunitarios de Origen (TCO) particularmente en el oriente Boliviano y a través de la ejecución de la Ley INRA constituye uno de los más importantes avances de esta ley. En efecto, la titulación de las TCO es uno de los más importantes logros de la aplicación de la ley INRA. Sin embargo, el reto actual radica en proveer el apoyo necesario para la organización del uso y manejo de estos territorios.

## Iniciativas y acciones existentes

### La reforma agraria

Los objetivos de la Reforma Agraria de 1953 fueron:

- a. La abolición de la servidumbre
- b. La liquidación del latifundio, instituyéndose el trabajo como fuente del derecho de adquirir la propiedad de la tierra.
- c. La restitución de las comunidades indígenas de las tierras que les fueron usurpadas.
- d. La tecnificación y el aumento de la producción agropecuaria
- e. La promoción de corrientes de migración y la vertebración del oriente con el occidente.
- f. La conservación de los recursos naturales

Hasta el año 1993, se habían distribuido en el país aproximadamente un total de 47 millones de hectáreas, beneficiando a 652.626 personas. En el occidente del país se distribuyeron y/o consolidaron 21 millones de hectáreas a aproximadamente 548.000 beneficiarios. En el oriente del país se distribuyeron aproximadamente 26 millones de hectáreas de las cuales el 88 por ciento está en manos de 78.000 propietarios grandes y medianos y solo el 12 por ciento está en manos de 77.000 pequeños productores.

En el occidente andino la reforma agraria transcurrió en un proceso caracterizado por la burocracia, el papeleo y la corrupción de interminables trámites para obtener un título. En las tierras bajas se inició una fase diferente de este proceso que concluiría con la emergencia de una nueva forma de latifundio. En efecto, "las mejores tierras de los llanos habían pasado a ser propiedad de los favorecidos políticamente por los gobiernos de turno. Entre 1971 y 1978, cerca de 12 millones de hectáreas de las mejores tierras del oriente boliviano fueron dotadas gratuitamente a aquéllos que las solicitaban en grandes extensiones. Un nuevo régimen de propiedad latifundiarío se

había creado. La concentración de las tierras en pocas manos se convirtió en un negocio muy rentable que acompañó el auge y el crecimiento del departamento de Santa Cruz en las últimas dos décadas” (Urioste Miguel en Hernáiz y Pacheco, 2000:12).

## La Ley INRA

El 18 de octubre de 1996 se promulga la Ley 1715 del Servicio Nacional de Reforma Agraria (SNRA) tratando de responder a las demandas de los sectores involucrados. La estructura social y económica rural en Bolivia es altamente heterogénea por lo que la demanda por tierra es también altamente diferenciada. El Cuadro 4 resume las principales demandas sobre tierra de acuerdo a los actores involucrados.

**Cuadro 4**

Tipo de Propietario	Demandas
Indígenas de tierras bajas del llano oriental y la Amazonia	<ul style="list-style-type: none"> <li>* Constitución de Territorios Indígenas Comunitarios (TCO) con derecho exclusivo al uso de todos los recursos naturales</li> <li>* Autonomía de gestión político Administrativa al amparo del convenio 169 de la OIT</li> </ul>
Indígenas-Campesinos del altiplano y valles	<ul style="list-style-type: none"> <li>* Mayor acceso a recursos en una combinación de formas de propiedad de derecho comunitario ya familiar (ambos privados)</li> <li>* Acceso gratuito a nuevas tierras especialmente en el área de expansión de frontera agrícola en el oriente</li> <li>* Reversión de los latifundios improductivos del oriente para que estos puedan ser redistribuidos a campesinos sin o con poca tierra</li> <li>* Rechazo abierto al mercado de tierras</li> </ul>
Pequeños propietarios, colonizadores	<ul style="list-style-type: none"> <li>* Derecho propietario familiar privado</li> <li>* Dotación gratuita de nuevas tierras de colonización del Estado</li> <li>* Irrestricta libertad de compra venta de tierras</li> <li>* Rechazo al mercado de tierras</li> </ul>
Empresarios pequeños, medianos y grandes	<ul style="list-style-type: none"> <li>* Mercado libre de tierras</li> <li>* Disminución del impuesto a la propiedad de la tierra</li> <li>* Rechazo a la reversión y expropiación de tierras que no cumplan su función económico social</li> </ul>
Latifundistas propietarios de tierras no trabajadas	<ul style="list-style-type: none"> <li>* Seguridad inmediata para su derecho propietario mediante una disposición que “saneará” automáticamente sus títulos de propiedad</li> <li>* Paso del concepto de derecho pleno al concepto de derecho absoluto</li> <li>* Eliminación de prerrogativas del Estado para la reversión y expropiación</li> <li>* Rechazo de cualquier forma de pago de impuestos a la propiedad de la tierra.</li> </ul>

Fuente: Miguel Urioste y Diego Pacheco, 1999.

Lo que es importante notar es que la diversidad de las demandas y el hecho de que los actores involucrados tengan intereses diferentes y en muchos casos opuestos, por lo que están muy lejos de llegar a un acuerdo sobre sus demandas. Lo que significa que la plena ejecución de una reordenación de la tierra y el territorio en Bolivia requiere de un compromiso pleno por parte del Estado ya que, como ha venido sucediendo, los contrapuestos intereses de los actores pueden dar lugar a graves conflictos sociales y a la burocratización y corrupción de este proceso.

La Ley INRA tiene por principales objetivos:

- a. Establecer la estructura orgánica y atribuciones del Servicio Nacional de Reforma Agraria (SNRA) y el régimen de distribución de tierras.
- b. Garantizar el derecho propietario sobre la tierra
- c. Crear la Superintendencia Agraria, la Judicatura Agraria y sus procedimientos.
- d. Regular el Saneamiento de la Propiedad Agraria

Una de las características importantes de esta ley es que reconoce y diferencia entre cuatro tipos de propiedad: El solar campesino o pequeña propiedad, la mediana propiedad, la empresa agropecuaria y las Tierras Comunitarias de Origen (TCO). El solar campesino es considerado indivisible e inembargable, no paga impuestos y puede venderse; la mediana propiedad puede venderse y paga impuestos; la empresa agropecuaria se explota con capital suplementario, puede venderse y paga impuestos; y finalmente las tierras comunitarias de origen y propiedades comunarias son consideradas inalienables, indivisibles, inembargables, colectivas y no pagan impuestos (Pacheco, 2001). Las tierras comunitarias de origen y la propiedad comunitaria no son incorporadas al libre mercado de tierras, por lo que a través de la Ley INRA se mantienen formas tradicionales de acceso y uso a este recurso.

Los principios fundamentales en los que se basa la Ley INRA son:

- a. Garantizar *acceso y equidad al recurso tierra*, reconociendo de esta forma la inequidad en el acceso a este recurso.
- b. Otorgar *seguridad jurídica* a los poseedores de la tierra
- c. Garantizar el *uso sostenible del recurso tierra* con el objetivo de lograr el uso racional de los recursos renovables.
- d. Crear un *marco institucional* que asegure y garantice la transparencia del proceso agrario.

Para garantizar el *acceso equitativo a la tierra*, la Ley INRA establece un régimen de distribución de tierras y la reversión y expropiación de las mismas. La distribución de tierras se la ejecuta a través de dos modalidades: la dotación y la adjudicación. La dotación es gratuita y dirigida exclusivamente a favor de comunidades campesinas y pueblos indígenas y originarios bajo la modalidad de titulación colectiva. La adjudicación se la desarrollará a precios de mercado y a través de concurso público. Finalmente, se procede a la reversión y expropiación de la propiedad agraria cuando se determina que ésta no ha cumplido su función económica social o cuando éstas hayan sido abandonadas. El incumplimiento de las obligaciones tributarias por dos o más gestiones consecutivas es prueba del abandono de la propiedad.

En realidad, el garantizar acceso y equidad al recurso tierra es uno de los más importantes principios de la ley INRA, sin embargo el avance logrado en cinco años de su ejecución deja mucho que desear. El programa de asentamiento humanos solo ha desarrollado dos experiencias de distribución de tierras a 233 familias Potosinas en los asentamientos de San Andrés (Departamento del Beni) e Ixiamas (Departamento de La Paz) en una superficie de aproximadamente 11.300 hectáreas.

De acuerdo a un reciente estudio de la Superintendencia Agraria, la superficie actual de tierra fiscal certificada y evi-

dentamente disponible llega a alcanzar cerca de 900.000 hectáreas que pueden ser distribuidas en el corto plazo, beneficiando alrededor de 12.310 familias, de acuerdo a la relación presentada en el Cuadro No 4.

**Cuadro No 4**  
**Tierra Fiscal Identificada por el INRA para Asentamientos Humanos**

Denominación	Departamento	Provincia	Superficie	Potencial de Familias Beneficiadas
San Andrés	Beni	Marbán	26.849	110
Ixiamas	La Paz	Iturrealde	161.322	800
AFL-44	Santa Cruz	Chiquitos	20.542	400
AFL-43	Santa Cruz	Velasco	46.646	900
AFL-32	Santa Cruz	Velasco-Chiquitos	33.068	600
AFL-30	Santa Cruz	Chiquitos	32.498	600
AFL-29	Santa Cruz	Velasco-Chiquitos	82.547	1600
AFL-17	Santa Cruz	Velasco-Nuflo de Chávez	217.047	4000
AFL-33	Santa Cruz	Chiquitos	76.822	1100
AFL-42	Santa Cruz	Velasco-Nuflo de Chávez-Guarayos	199.003	2200
<b>TOTAL</b>			<b>896.347,1052</b>	<b>12310</b>

Fuente: Superintendencia Agraria

Otro medio de recuperación de la tierra para su redistribución es mediante la identificación y el cumplimiento de la función económico social en el proceso de saneamiento. Lamentablemente, el lento avance de los procesos de saneamiento en todas sus modalidades no ha permitido identificar estas tierras, y por lo tanto a cinco años de la ejecución de la Ley INRA, no se han logrado identificar tierras que no cumplan esta función y que sean susceptibles de ser expropiadas y redistribuidas.

Por otro lado, mediante el pago del Impuesto a la Propiedad de Bienes Inmuebles Rurales (IPBI-R) la Ley establecía un novedoso mecanismo de control indirecto a través del cual resultaba oneroso mantener una propiedad ociosa y solo con fines especulativos. Sin embargo, las modificaciones introducidas posteriormente lograron reducir en 50 por ciento el

impuesto estipulado desde 1986 con la Ley Tributaria 843 y los cambios introducidos mediante la Ley de Reactivación Económica del 2000 lograron reducir el impuesto a la propiedad de la tierra a montos insignificantes. “En la región de los llanos y Amazonía el debate y conflicto social en torno a la tierra están centrados en torno al pago del impuesto de las propiedades empresariales como prueba de no abandono y de fortalecimiento y seguridad del derecho propietario. Puesto que el saneamiento no avanza, grandes, medianos y hasta pequeños propietarios colonizadores que producen para el mercado, exhiben sus comprobantes de pago del impuesto a la tierra como prueba de su derecho propietario”. (Urioste, 2001:99).

## **El saneamiento de la propiedad agraria**

En Bolivia, se considera que alrededor del 60 por ciento de las tierras tituladas entre 1953 y 1992 no cumplen todos los requerimientos legales. Los problemas pueden incluir: derechos sobrepuestos en un mismo predio o zonas superpuestas otorgadas bajo otros regímenes (forestal o minero por ejemplo), todo lo cual refleja el alto grado de ineficiencia del Consejo Nacional de Reforma Agraria (CNRA) y del Instituto Nacional de Colonización (INC). Estas irregularidades son además un indicador fundamental del grado de corrupción existente en el proceso de titulación. Esto ha dado lugar a que en algunas zonas del país se encuentren hasta cinco pisos de titulación para un mismo predio. En este contexto, la inseguridad jurídica incentiva a buscar la mayor rentabilidad de la tierra en el corto plazo, lo que explica el consecuente uso depredador de este recurso.

El saneamiento es el procedimiento técnico jurídico destinado a regularizar el derecho de la propiedad agraria. Se asume que este proceso está directamente relacionado a la valorización de mercado de la tierra y con la emergencia de un mercado mas transparente de este recurso.

Se ha encomendado al Instituto Nacional de Reforma Agraria (INRA) la ejecución y conclusión del proceso de saneamiento en un periodo de diez años a partir de la promulgación de la Ley INRA; lo que querría decir que este proceso debería estar concluido en octubre del 2006. Las principales finalidades del saneamiento son: (a) La titulación de las tierras que estén cumpliendo la función económica social; (b) El catastro legal de la propiedad rural; (c) La conciliación de conflictos relacionados con la posesión y propiedad agraria; y (d) La anulación de títulos en el caso de que la tierra no cumpla la función económico social. La ejecución del saneamiento de la propiedad agraria se desarrolla a través de tres modalidades:

1. *Saneamiento Simple (SAN-SIM)*: A solicitud y de oficio para propiedades agrarias, áreas protegidas y tierras fiscales.
2. *Saneamiento Integrado al Catastro Legal (CAT-SAN)*: De oficio en áreas catastrales, de colonización y donde exista saturación en la pequeña propiedad.
3. *Saneamiento de Tierras Comunitarias de Origen (SAN-TCO)*: En atención a las demandas de pueblos originarios de tierras bajas y altas.

Un reciente estudio de la Superintendencia Agraria (2001) demuestra que el proceso de saneamiento se encuentra peligrosamente retrasado y que de no tomarse medidas radicales al respecto será casi imposible lograr alcanzar las metas identificadas para el 2006. En efecto, hasta fines de julio del 2001 solo se han logrado titular un total de 2,3 millones de hectáreas de acuerdo al siguiente detalle: en la modalidad CAT-SAN se han emitido 2.305 títulos por un total de 44.956 hectáreas de los 8,3 millones de hectáreas previstas; en la modalidad SAN-SIM se han titulado 270.807 hectáreas de las más de 500.000 solicitadas y en SAN-TCO se han titulado 15 demandas por una superficie de 1,1 mi-

llones de hectáreas de un total de 19 millones de hectáreas demandadas<sup>2</sup> (ver Cuadro 5).

**Cuadro 5**  
**Estado del Proceso de Saneamiento y Titulación de Tierras**

Superficie	Saneamiento Simple (SAN-SIM)	Saneamiento Integrado al catastro (CAT-SAN)	Saneamiento de Tierras comunitarias de origen
Prevista/Solicitada	500000*	8300000	19000000
Saneada y Titulada	270807	44956	1957092
Títulos Emitidos		2.305	15
Porcentaje de Saneamiento Cumplido	54%	1%	10%

\*Se recibieron mas de 500.000 Solicitudes  
Fuente: Superintendencia Agropecuaria 2001

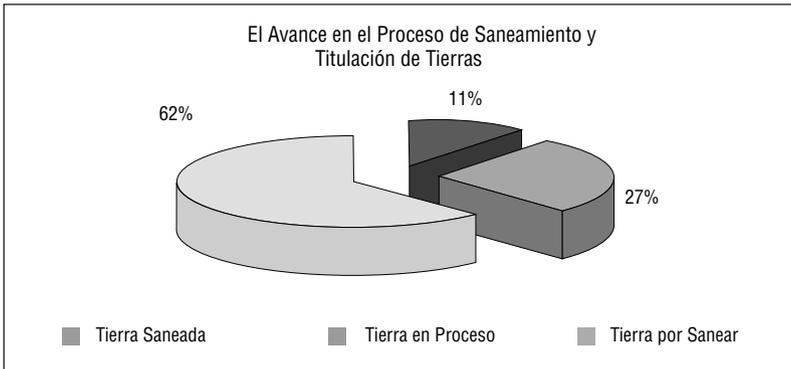
Todo lo cual nos lleva a una dramática conclusión: en más de cinco años de ejecución de la Ley INRA solo se han logrado sanear y titular un 11 por ciento del total de las demandas previstas y solicitadas (Ver Gráfico 2). El INRA asegura que del restante 89 por ciento, un 27 por ciento corresponde a titulaciones y saneamiento en proceso. Por lo que en el mejor de los casos se tendría un 62 por ciento de tierras por sanear y en el peor de los casos –y dependiendo del grado de avance de saneamiento en proceso– se tendría un alarmante 89 por ciento de tierras que todavía necesitan entrar al proceso.

Cuando se examina la distribución territorial del proceso de saneamiento ejecutado se constata que muy pocas intervenciones se han llevado a cabo en el occidente del país, y las que se han ejecutado corresponden a la modalidad de saneamiento simple (SAN-SIM). Si bien en el occidente del país no se presentan los problemas de superposiciones observados en el

2 Se debe notar la presencia de graves contradicciones en la publicación de datos relacionados a extensiones de tierra saneada y titulada. Específicamente, los datos del INRA no coinciden con la información provista por la Superintendencia Agraria. En la actualidad el INRA viene elaborando una memoria en la que se espera se publicara la información verificada y actualizada de este proceso.

oriente, el mayor problema de esta región es precisamente la falta de acceso a tierras productivas y el minifundio.

¿Qué reflejan estos datos? En realidad, y aún considerando las discrepancias encontradas en las fuentes de información, los recientes debates y publicaciones referentes a la ejecución de la Ley INRA coinciden en un punto: los avances logrados en saneamiento, titulación y distribución de tierras son ínfimos y a menos que se establezcan mecanismos que efectivamente ejecuten y agilicen este proceso se está poniendo en grave riesgo el general desempeño de esta ley (ver Gráfico 2).



## Financiamiento

En la reunión de septiembre del 2001 del Grupo Consultivo, el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural presentó una estimación preliminar de los costos necesarios para encarar las tareas pendientes en la ejecución de la Ley INRA y lograr alcanzar los objetivos inicialmente planteados.

Para comenzar, se identificaron cuatro tareas pendientes: (1) Acelerar el proceso de saneamiento, particularmente en comunidades campesinas y dentro de la pequeña propiedad privada; (2) Atender la demanda de distribución de la tierra,

particularmente a través del Programa de Asentamientos Humanos; (3) Dinamizar el proceso de certificación de tierras fiscales disponibles en el país; y (4) Asegurar la institucionalización de la información agraria a través del fortalecimiento de las funciones de los municipios como encargados de administrar la información, y de las instituciones agrarias correspondientes que incluyen: el Servicio Nacional de Reforma Agraria, la Judicatura Agraria, la Superintendencia Agraria y Forestal y el Instituto Nacional de Catastro.

Para lograr ejecutar estas tareas pendientes y lograr así alcanzar los objetivos en cuanto a saneamiento y distribución de tierras en el 2006 se ha estimado una inversión de 128,5 millones de dólares, monto que cubriría el período del 2002 al 2006. Para cubrir esta inversión se cuenta con un fondo nacional de aproximadamente 30 millones de dólares provenientes de dos fuentes: las tasas de saneamiento que se cobran a productores comerciales<sup>3</sup> y las tasas de adjudicación que se cobra a la titulación ordinaria de tierras. Por lo que la ejecución del proceso de saneamiento, titulación y distribución necesitaría asegurar un financiamiento de alrededor de 100 millones de dólares.

La Superintendencia Agraria estima que la distribución de las cerca de 900 mil hectáreas de tierras fiscales actualmente disponibles beneficiaría a cerca de 12 mil familias con un costo aproximado de 12 millones de dólares que incluirían los gastos de organización de las poblaciones en los respectivos asentamientos humanos.

## Conclusiones y Recomendaciones

Se debe introducir cambios, optimizar y acelerar el proceso de saneamiento y titulación de tierras de manera que:

---

3 El saneamiento de TCO's, pequeños productores, campesinos y colonizadores es gratuito.

1. Se garantice la seguridad jurídica de los propietarios y poseedores legales de tierras que estén cumpliendo con la ley. Esto dará lugar a dinamizar la inversión, la actividad productiva y la revalorización de los activos rurales, en particular del factor tierra.
2. Se introduzca un reglamento especial de saneamiento de la propiedad agraria para la región del occidente para simplificar, facilitar y reducir los costos en el procedimiento de saneamiento y titulación de propiedades pequeñas.
3. Se introduzca un reglamento especial para tratar la relación entre la propiedad privada y pública que caracteriza la organización, tenencia y uso de tierra en gran parte del occidente boliviano.
4. Se logren identificar tierras fiscales y tierras privadas que no cumplan la función económico social y se proceda a planificar masivos programas de distribución y redistribución de tierras fiscales disponibles a través de la expansión del programa de asentamientos humanos.
5. Se dé mayor importancia a la planificación del uso de la tierra a través de los planes de desarrollo municipal.

En presencia de altos niveles de desigualdad en el acceso de la tierra y considerando los problemas asociados al actual uso y manejo de los suelos productivos, el establecimiento de los derechos de propiedad, la revalorización de la tierra y la consecuente emergencia de un mercado de tierras es una condición necesaria pero no suficiente para asegurar la competitividad del sector agropecuario y generar un amplio proceso de crecimiento. En Bolivia, un proceso de seguridad jurídica debe también ir acompañado de mecanismos que faciliten el acceso a tierras especialmente para pobladores rurales y minifundistas, solucionando de esta forma el problema de acceso a tierras. Se debe también establecer criterios para el uso productivo y la recuperación de tierras.

Finalmente, el desarrollo económico y competitivo del sector solo podrá ser alcanzado a través de políticas de gobierno

que incrementen la infraestructura productiva, faciliten el acceso a información e innovación tecnológica y apoyen la organización productiva del sector.

## Políticas para la Tierra

### El problema

En los últimos meses el problema de la tierra se ha convertido en uno de los más urgentes. La apremiante necesidad de resolver el problema de la tierra en Bolivia viene marcada por dos distintos énfasis. Por un lado, la necesidad de acceder a este recurso a llevado a confrontaciones entre terratenientes y gente del movimiento de los “sin tierra” que han mostrado el peligroso grado de violencia al que se puede llegar en un contexto donde las acciones para acceder a tierras avanzan obviando completamente un marco regulatorio que debería solucionar sus problemas. Por otro lado, en los últimos meses se han descubierto también actos de corrupción que dañan la imagen de las instituciones a cargo de la ejecución de la Ley INRA y cuestionan severamente la transparencia de este proceso (Pulso, Diciembre 2002).

Así, a siete años de promulgación de la prometedor Ley INRA, los avances medidos en términos de las propias metas trazadas por esta ley son poco halagadores. Esto, sumado a la falta de transparencia que ha caracterizado al proceso, pone en grave riesgo el futuro de la propia ley. La pregunta es: ¿qué ha llevado a la situación actual?, ¿constituye el debilitamiento del proceso un falla en las características de la propia ley, o refleja más bien un inadecuado proceso de ejecución y desarrollo de la misma?

Sin duda, la necesidad de “reformular” la reforma agraria de 1952 y mejorar la productividad del sector agropecuario en Bolivia es uno de los mayores retos que enfrenta la economía boliviana. En efecto, el resolver la “cuestión agraria” en Bolivia

es una condición necesaria para poder alcanzar un proceso de crecimiento y desarrollo sostenible de toda la economía. Ningún país actualmente industrializado ha podido llegar a alcanzar niveles de crecimiento sin antes haber incrementado la productividad del sector agropecuario lo que ha llevado a incrementar los niveles de ingreso de este sector y aumentar la capacidad de demanda de la población rural<sup>4</sup>. En este contexto, lo que es importante hacer notar es que el incrementar los niveles de ingreso y mejorar las condiciones de vida de la población rural va mucho más allá de consideraciones éticas relacionadas a los altos grados de pobreza y bajos niveles de vida que por sí mismos representan razones plenamente justificadas.

En efecto, nadie puede cuestionar el hecho de que en Bolivia la población rural es la más pobre y la más excluida. El último censo revela que cerca de una 40 por ciento de la población boliviana es rural, sin embargo su participación en el PIB llega apenas al 12 por ciento. Esta baja contribución en la generación del PIB refleja fundamentalmente la baja productividad de los factores de producción, principalmente de tierra y mano de obra. Por otro lado, los niveles de pobreza de este sector llegan a niveles alarmantes: estimaciones recientes revelan que en Bolivia el 81 por ciento de la población rural es pobre, es decir que tiene ingresos por debajo de la línea de pobreza, mientras que 56 por ciento de la población rural es extremadamente pobre. Es decir, los ingresos de más del 50 por ciento de la población rural no llegan a alcanzar el valor de una canasta alimentaria. (UDAPE, 2002).

La baja participación en la generación del PIB sumada a los substancialmente bajos niveles de vida demuestran que cerca de un 40 por ciento de la población boliviana no se encuentra utilizando plenamente sus capacidades de generar riqueza. Lo importante es destacar que esta marginación tiene efectos que impiden el desarrollo económico y competitivo de toda la economía en su conjunto. Por ejemplo, la baja capaci-

---

4 Con excepción de algunas economías asiáticas

dad adquisitiva de cerca del 40 por ciento de la población limita las posibilidades de expansión de los mercados internos restringiendo a su vez el crecimiento industrial, la creación de empleos y, en general, limitando el crecimiento de la economía. Por otro lado, los bajos niveles de ingreso de este sector restringen la emergencia de una demanda de calidad en la producción interna que es una de las condiciones necesarias para la emergencia de sectores de producción competitivos (Porter, 1999). En un contexto caracterizado por bajos niveles de productividad, baja demanda interna e incapacidad de sostener una oferta productiva estable, parece ser muy difícil, sino imposible, imaginarse la emergencia de una economía competitiva.

### **Análisis de Políticas Vigentes**

En Bolivia han habido tres formas de repartir la tierra:

- 1 A través de la reforma agraria  
Entre 1953 y 1993 en el occidente se distribuyeron 20 millones de hectáreas a 550.000 beneficiarios en seis departamentos andinos (La Paz, Potosí, Oruro, Cochabamba, Chuquisaca y Tarija)
- 2 Mediante colonizaciones espontáneas  
Entre los años 50 y los 70 se distribuyeron de tres a cinco millones de hectáreas a aproximadamente 80.000 familias
- 3 A través de prácticas de nepotismo y clientelismo

Durante los años 60 y 70 se distribuyeron de 25 a 44 millones de hectáreas a 155.000 familias<sup>5</sup>. Lo que es peor aún: el 80 por ciento de esta tierra se distribuyó a grandes propietarios, mientras que el 12 por ciento está en manos de pequeños productores.

---

5 "...se distribuyeron 18 millones de hectareas a los amigos de los generales..." (Justiniano, Semanario Pulso: Diciembre del 2002).

El resultado de estas tres formas de repartición de tierra se refleja en el hecho de que Bolivia tiene una de las más inequitativas distribuciones de tierra. En efecto, recientes estudios estiman que en Bolivia aproximadamente un 80 por ciento de los propietarios rurales comparten tres por ciento de las tierras, mientras que el 20 por ciento restante dispone del 97 por ciento.

### **La Reforma Agraria de 1952**

La reforma agraria boliviana se encuentra dentro del grupo de reformas caracterizadas como “reformas profundas”. La principal característica de estas reformas es que distribuyeron una proporción muy importante de la tierra agrícola a través de expropiaciones forzosas y confrontaciones sociales en un contexto de alto conflicto social.

### **La Ley INRA: “Reforma de Mercado”**

Las acciones directas tomadas través de la promulgación de la Ley INRA para lograr el desarrollo de los mercados de tierras comprenden cuatro áreas específicas:

- 1 Titulación de tierras → con el objetivo de consolidar el derecho propietario y lograr la seguridad jurídica sobre la tierra
- 2 Impuesto a la tierra → orientado a desalentar la existencia del latifundio improductivo, incentivar la oferta de tierras en el mercado y dinamizar el mercado de tierras
- 3 Modernización del catastro, → para lograr facilitar y transparentar el acceso y uso de información sobre tierras
- 4 Programas de asentamientos humanos para facilitar el acceso a familias de escasos recursos → orientados a reducir la desigualdad en el acceso a tierras

Por otro lado la ley INRA pone en marcha un nuevo marco institucional orientado a garantizar la transparencia del nuevo proceso agrario:

- a. Se crea la *Comisión Agraria Nacional* y las *Comisiones Agrarias Departamentales*, cuyo principal objetivo es el de evaluar y controlar las políticas de distribución de tierras.
- b. Se crea la *Superintendencia Agraria* con el objetivo de regular el uso sostenible de la tierra y velar por el cumplimiento de la normativa agraria.
- c. Se crea la *Judicatura Agraria* como órgano jurisdiccional para la resolución de conflictos entre privados.
- d. Se crea el *Instituto Nacional de Reforma Agraria* como órgano técnico ejecutivo de las políticas agrarias establecidas por el Servicio Nacional de Reforma Agraria.

Después de su promulgación, la Ley INRA fue considerada una de las más innovadoras de Latinoamérica (Muñoz y Lavadenz, 1987). Esto debido fundamentalmente a su énfasis sobre consideraciones de equidad frente a medidas ortodoxas orientadas exclusivamente a dinamizar el mercado de tierras (Muñoz y Lavadenz, 1997). Tres fueron los aspectos identificados como los más innovadores:

1. La redefinición de la función socio económica de la tierra
2. La creación de un sistema de tenencia de tierras indígena (TCO).
3. La iniciación de un proceso de regulación (saneamiento y titulación).

Sin embargo, a siete años de ejecución de la Ley INRA, es precisamente la falta de equidad en la distribución de la tierra el principal problema que se convierte en amenaza no solamente para el cumplimiento de esta ley sino para la estabilidad de la sociedad boliviana en su conjunto.

## Enfoques de solución

- *Experiencias de reformas agrarias en América Latina:*

Las experiencias en la región van desde intervenciones directas en la compra, venta y adjudicación de tierras que se desarrollaron a través de las “reformas agrarias” de los años 50 y 60, recientes reformas desarrolladas en los años 70 y las más recientes reformas desarrolladas a través de la “vía del mercado”.

En su análisis de las reformas agrarias en América Latina, Jaramillo (1998) identifica dos clases de reformas: aquéllas caracterizadas como “profundas” protagonizadas por México (1910-28), Bolivia (1953), Cuba y Chile (en los 60), Perú (en los 70) y Nicaragua y El Salvador (en los 80). La principal característica de estas reformas es que distribuyeron una proporción muy importante de la tierra agrícola (entre 22 por ciento y el 60 por ciento). Sin embargo, todas estas reformas fueron realizadas en contextos de alto conflicto social, involucrando expropiaciones forzosas y confrontaciones sociales. Por otro lado, están aquellas reformas ejecutadas a principios de la década de los 70 e impulsadas por la Alianza para el Progreso. A diferencia de las reformas caracterizadas como “profundas”, los logros de las reformas de los 70 fueron mucho más limitados. Según Jaramillo, “también sirvieron de justificación para el montaje de grandes agencias estatales para administrar los programas, de manera centralizada y con criterios eminentemente políticos” (Jaramillo, 1998:110). De acuerdo a este estudio, una importante característica de este tipo de reformas es que tuvieron un carácter paternalista en tanto los beneficiarios no recibieron títulos formales de tierras, y en muchos casos fueron obligados a organizarse en cooperativas.

- *Reformas agrarias por la “vía del mercado”*

Las más recientes corrientes de reformas agrarias son aquellas denominadas “reformas vía mercado”. Según Deininger

(1997), una reforma agraria vía mercado se canaliza a través de los siguientes ingredientes: (1) Información fluida entre compradores y vendedores, (2) Competencia entre vendedores; (3) Competencia entre compradores potenciales en la financiación de proyectos productivos; (4) Negociación voluntaria del precio de la tierra entre grupos de vendedores y compradores; (5) Provisión de asistencia técnica a los más pobres en el diseño de los proyectos de acceso y uso de tierras; (6) Provisión de subsidios para de la financiación de proyectos de colonización, incluyendo la compra de tierras; y (7) Provisión de una adecuada oferta financiera que llene los requerimientos y capacidades de la población rural, particularmente de los grupos más pobres.

Implícitamente las reformas “vía mercado” asumen que la emergencia de mercados mejora los niveles de producción y productividad agropecuaria al facilitar el acceso a recursos de capital y desalientan el uso improductivo de la tierra a través del impuesto a la tierra. El más fuerte supuesto implícito bajo este razonamiento es que la seguridad jurídica sobre la propiedad de la tierra incentiva la inversión e incrementa la productividad del sector. Se asume entonces que la seguridad jurídica y titulación de las tierras facilita el acceso a créditos lo que a su vez da lugar a mayor inversión productiva, mejorando de esta forma el desempeño económico del sector.

Aun cuando en teoría la lógica de esta relación es consistente, en la práctica el incrementar la productividad agrícola va mucho más allá de asegurar la seguridad jurídica. Para comenzar, la falta de inversión productiva refleja también la ausencia de un mercado de servicios financieros que se adecue a los requerimientos y capacidades productivas del sector, particularmente de los pequeños productores agrícolas. Esta ausencia refleja a su vez la presencia los altos costos de transacción asociados con la provisión de servicios financieros a poblaciones dispersas de bajos ingresos. En este contexto, la ausencia de este mercado solo podrá ser superada a través de

una política de Estado orientada a facilitar la emergencia de transacciones financieras y oferta de crédito rural.

Por otro lado, aun con la presencia de acceso a crédito, el uso de la tierra como colateral no es muy popularizado, particularmente entre poblaciones pobres. Experiencias de microcrédito en el área rural demuestran la aversión de la población a arriesgar su propiedad como garantía sobre un préstamo. Estas experiencias parecen indicar que en un contexto de riesgo e incertidumbre, lo más razonable es no comprometer la única fuente de producción disponible (la tierra). Las garantías deben entonces ampliarse a otros tipos de bienes, como el ganado por ejemplo, o considerar garantías comunales ofrecidas a la comunidad, en lugar de las individuales. Por otro lado, parece ser que dadas las condiciones en las que se desarrolla la producción agropecuaria, la actual demanda por crédito no está exclusivamente orientada a la inversión productiva. En efecto,

un estudio reciente (Birbuet, 2001: 46-47) encuentra que en Bolivia el 19 por ciento de la cartera rural de las instituciones microfinancieras fue colocado en créditos de vivienda, de consumo y de otras actividades no precisadas, lo que refleja que solamente el 81 por ciento de la cartera rural está llegando a actividades generadoras de ingresos que incluyen actividades de producción, comercialización y servicios.

El crédito a actividades estrictamente productivas alcanza un 32 por ciento del total de la cartera rural, mientras que el dirigido a actividades de comercialización alcanza al 40 por ciento. Todo lo cual demuestra la necesidad de reconsiderar el supuesto de que la seguridad jurídica sobre la tierra da lugar y acceso a mayores recursos financieros para mejorar la productividad del sector.

- *Reconsiderando las reformas vía mercado*

Los principios de las recientes reformas agrarias están siendo severamente cuestionados. Recientes publicaciones, inclu-

so del propio Banco Mundial (Banco Mundial, 2002), revelan la necesidad de “repensar” el problema del acceso y uso de la tierra en países en desarrollo. Recientes estudios sobre mercados de tierras en países en desarrollo han llegado a reconocer que en situaciones agrarias con desigualdad inicial, la liberalización de los mercados puede no ser suficiente para asegurar la competitividad de pequeños productores y la generación de crecimiento de base amplia<sup>6</sup>. (Banco Mundial, 1997 y 2000; FAO, 2000). Por otro lado, las experiencias latinoamericanas nos llevan a concluir que el efectivo desarrollo de mercados de tierras rurales exige la formulación de una estrategia de desarrollo rural integral y coherente<sup>7</sup>. Al final, el desarrollo de estos mercados depende en gran parte del dinamismo de la agricultura y de la provisión de un ambiente de políticas estables y coherentes (Jaramillo, 1998).

Lo que es importante reconocer es que el nuevo enfoque de reformas de mercado reconoce que en presencia de alta desigualdad en la distribución de la tierra, los mecanismos de mercado representan una condición necesaria pero no insuficiente para lograr un uso óptimo de la tierra y para garantizar el acceso a oportunidades para todos. Sin embargo, tampoco se propone volver a las reformas “vía Estado” que involucraban una amplia participación coercitiva del Estado, particularmente en el proceso de redistribución. Una reciente publicación del Banco Mundial al respecto identifica tres requisitos que una reforma de tierra debe considerar. Primero, y lo más impor-

---

6 Este es un tema que sera analizado con mas detalle mas adelante.

7 “La evaluación del funcionamiento actual del mercado de tierras en el Paraguay” nos dice Molinas Vega (2000: 30) “nos señala que este no tendria el dinamismo necesario como para permitir la potencial redistribución eficiente. El estudio de tierras en el Paraguay identifica tres areas claves para lograr una redistribución eficiente de tierras via mercado: (1) la eliminación de los subsidios ligados a la mera tenencia de tierras antes que a la producción de la misma, (2) se debe aumentar la seguridad jurídica de la propiedad a fin de reducir posibles temores en relación a transacciones transitorias de la tierra, y (3) se debe hacer atractivo el financiamiento de proyectos de colonización más abundantes.

tante, es que debe ayudar al desarrollo del potencial productivo de un sector privado que se beneficiará ampliamente de la claridad en la asignación de derechos de propiedad, de los bajos costos de transacción y de todos los beneficios asociados a este proceso. Segundo, dado que en el pasado las políticas sobre tierras han discriminado ampliamente a los pobres, se deberán ejecutar acciones específicas para empoderar a este grupo y proveer igual acceso a oportunidades económicas. Finalmente, una apropiada política de tierras involucra un importante rol para el Estado, en la provisión de los básicos fundamentos para el funcionamiento de mercados de tierras, la regulación de estos mercados y la provisión de bienes públicos (Banco Mundial, 2003).

• *Supuestos para un efectivo desarrollo de mercados de tierras*

¿Cuáles son las razones para un desarrollo incipiente de los mercados de tierra en América Latina? En general, se ha venido asumiendo que para lograr un eficiente funcionamiento de los mercados de tierras se requiere un ajuste de políticas y un fortalecimiento de las instituciones que apoyan los derechos de propiedad. Desde esta perspectiva, las condiciones para un eficiente funcionamiento de mercados de tierras son:

1. Una amplia oferta de tierra
2. La presencia de competencia entre oferta y demanda
3. Una adecuada oferta financiera

En Bolivia, a través de la promulgación de la Ley INRA las acciones directas tomadas para lograr el desarrollo de los mercados de tierras comprenden cuatro áreas específicas: (1) Titulación de tierras; (2) Impuesto a la tierra; (3) Modernización del catastro; y (4) Programas para facilitar el acceso a familias de escasos recursos. A su vez, estos son componentes comunes en la ejecución de reformas vía mercado en América Latina.

En lo que sigue se evaluará las experiencias en la aplicación de estos cuatro componentes en países de la región.

## **Titulación y regulación de la tenencia de la tierra**

El objetivo fundamental de la titulación ha sido el otorgar títulos de propiedad a quienes tenían propiedades sin título. El supuesto asumido por la titulación de tierras es que la titulación reduce la incertidumbre sobre la propiedad induciendo a la inversión productiva y al acceso a crédito, lo que finalmente genera un círculo positivo. A partir de la década de los 70, los gobiernos de la región han venido implementando proyectos masivos de titulación.

### **La evidencia en la región demuestra que:**

- En todos los casos se ha observado una deficiencia en el cumplimiento de las metas cuantitativas.
- Las fallas en el diseño y ejecución de estos proyectos se pueden resumir en cuatro factores:
  1. Diseños muy complejos y ambiciosos para las capacidades locales.
  2. Deficiente marco legal institucional para respaldar los derechos de propiedad.
  3. Ausencia de políticas de inscripción de títulos en los registros públicos.
  4. Falta de apoyo político al desarrollo de los programas
- La titulación por sí misma no garantiza el acceso a crédito y el incremento en la inversión productiva. Para lograr esto, el proceso de titulación deberá estar asociado a la expansión de servicios financieros que garanticen el acceso a capitales y crédito.

## **Impuesto a la Tierra**

El impuesto sobre la tierra es considerado como una posible solución a los problemas de subutilización de este recurso. Un impuesto sobre un factor fijo como la tierra no ocasiona distorsiones en la utilización de los insumos variables y tiene la virtud de incrementar la productividad de las tierras subexplotadas. La lógica que sustenta esta observación es que la existencia de impuestos a la tierra disminuye el valor de la renta futura, desalienta la tenencia de tierras improductivas y, por consiguiente, alienta la emergencia de transacciones de mercado hacia un uso más productivo de la tierra.

Las experiencias regionales demuestran que:

- La implementación de un impuesto a la tierra ha tenido que lidiar con férreas oposiciones políticas y presiones de los latifundistas.
- El cobro de un impuesto de esta naturaleza ha resultado más viable cuando es administrado a nivel local (gobiernos regionales, locales y municipales por ejemplo).

## **Modernización de catastro y registro**

Una condición necesaria para el efectivo funcionamiento del impuesto sobre la tierra es la presencia de un sistema de catastro completo, con información actualizada sobre el propietario, el tamaño de la tierra y el valor de mercado de ésta. En la mayoría de los países de la región se ha observado grandes deficiencias en el funcionamiento de las instituciones que formalizan las transacciones de tierras y garantizan los derechos de propiedad. El resultado de estas deficiencias son altos costos de transacción y falta de transparencia en los mercados rurales.

Las experiencias en la región demuestran que:

- La información catastral tiende a ser obsoleta
- Falta de compatibilidad entre las instituciones, lo que resulta en datos e información incompatible.

- Las cortes judiciales y las instituciones policiales del sistema operan con lentitud e ineficiencia.

### **Programas para facilitar el acceso a familias de escasos recursos**

Las más populares formas de facilitar el acceso a la tierra son los programas conocidos como bancos o fondos de tierras que tienen por objetivo proporcionar crédito para la compra de tierras a pequeños compradores que ordinariamente no tendrían acceso a recursos del mercado de capitales. Las experiencias conocidas en América Latina son las de Guatemala (*Penny Foundation*), El Salvador, Costa Rica, Ecuador (*Fondo Populorum Progressio*) y Chile (Fondo de Tierras Indígenas).

Los principales problemas que han enfrentado estas experiencias hasta el momento son la escasez de fondos y la dificultad de recuperar los préstamos de los beneficiarios.

### **¿Qué falló en la Ley INRA?**

A cerca de siete años de la promulgación de la Ley INRA, el problema de la tierra en Bolivia se ha convertido en uno de los más apremiantes. Durante este tiempo la ley INRA ha sido objeto de varias críticas, muchas de ellas válidas y otras que surgieron como resultado de la falta de información sobre la propia ley. Así, se ha cuestionado el carácter mercantilista de la tierra implícito en la emergencia de un mercado de tierras; el supuesto carácter universal en la aplicación de un impuesto sobre la tierra y se ha cuestionado, también, la insuficiencia de la ley en cuanto a mecanismos de provisión de tierras a grupos como los del movimiento “sin tierra”.

El extremadamente lento avance en el proceso de saneamiento y titulación de tierras refleja las grandes fallas de coordinación institucional entre las instancias creadas para la ejecución del proceso, la presencia de prácticas de nepotismo y clientelismo político, la falta de recursos financieros exclusiva-

mente destinados a la ejecución de este proceso y en general, refleja la total ausencia de un compromiso de Estado para llevar adelante el proceso. Sin duda, el más grave cuestionamiento tiene que ver con la falta de un compromiso de Estado que ha caracterizado la ejecución de este proceso. En algunas instancias, la intervención del Estado en el proceso ha sido mas bien fruto de presiones sectoriales orientadas a introducir modificaciones a la ley para lograr beneficios sectoriales, tal es el caso de la reducción del impuesto a la propiedad de la tierra introducido como parte de un paquete de reactivación económica.

Los problemas encontrados en la aplicación de la Ley INRA podrían resumirse de la siguiente manera:

### 1. Lento avance en el proceso de saneamiento y titulación:

Sin duda, uno de los más criticados aspectos es el lento avance en el efectivo proceso de titulación y saneamiento de la tierra. La más reciente información al respecto publicada por el INRA confirma este problema al establecer que a casi siete años de ejecución del proceso, y a solo cuatro años establecidos para la finalización del proceso, solo se ha logrado sanear, certificar y/o titular un 22 por ciento del total de tierras objeto de saneamiento (Cuadro No 1). Según esta información, un 44 por ciento de las tierras se encuentran en proceso de titulación mientras que el restante 33 por ciento representan tierras por sanearse.

**Cuadro 1**  
**Avance en el Proceso de Saneamiento y Titulación de Tierras**

Superficie Total	(a)	Porcentaje
Superficie Total de Tierras (en hectáreas)	109.858.100	
Superficie que no es objeto de saneamiento	45.304.354	
Superficie objeto de saneamiento	64.553.746	
Superficie Objeto de Saneamiento		
Superficie Saneada, Certificada y/o Titulada (al 31/12/2002)	14.451.862	22.39 %
Superficie en proceso de Saneamiento(al 31/12/2002)	28.506.535	44.16 %
Superficie por iniciar Saneamiento	21.595.349	33.45 %
Superficie Revertida		
Superficie Revertida (al 31/12/2002)	2.114.588	3.27%
		3.28

Fuente: INRA, 2003

**2. Falla institucional:** Total falta de coordinación y transparencia en las instituciones encargadas de su ejecución.

La centralización de actividades desarrolladas por el INRA es resultado de la poca capacidad institucional de las Direcciones Departamentales del INRA que no tienen la capacidad institucional para desarrollar en sus jurisdicciones todas sus competencias. “Lo que es más grave, en muchos casos el proceso de institucionalización y la existencia de directores titulares no ha podido evitar la existencia de frecuentes intervenciones de las instancias políticas y grupos de presión lo que ha causado una creciente deslegitimación de la institución y del proceso agrario en general” (Superintendencia Agraria, 2001).

Sin duda, una tarea pendiente es la del fortalecimiento de la CAN (Comisión Agraria Nacional) que fue creada como el órgano responsable de proyectar y proponer políticas agrarias de distribución, reagrupamiento y redistribución de tierras. Una evaluación de la Superintendencia Agraria afirma que “la CAN no ha cumplido con sus importantes responsabilidades, siendo su accionar meramente formal y sin atacar los problemas de fondo del proceso, con lo que ha afectado seriamente el funcionamiento del mismo y su credibilidad ante los actores participantes” (Superintendencia Agraria, 2001: 56).

Finalmente, el caso más claro de la poca coordinación interinstitucional y transparencia que ha existido en el desarrollo de este proceso se observa cuando se trata de cotejar cifras sobre el actual avance de titulación saneamiento y certificación. La información ofrecida por cada una de las instituciones involucradas parece reflejar que cada institución tiene diferentes formas de evaluar lo que debería constituir un directo y claro proceso. Los problemas asociados a la falta de información son todavía mayores porque la escasa información existente no es necesariamente consistente<sup>8</sup>.

---

8 “¿Cuántos miles de Pequeñas Propiedades quedan en Bolivia por titularse? ¿Cuántas con títulos correspondientes a la vieja Reforma Agraria quedan por sanearse en el nuevo proceso? La pobreza de nuestros datos

3. **Presencia de nepotismo, clientelismo y corrupción:** El proceso de saneamiento y titulación de tierras se ha visto también afectado por acciones que parecen responder a prácticas de nepotismo, clientelismo político y corrupción.

Uno de los más recientemente debatidos casos corresponde al caso Petricevic/Valdés denunciado por la Superintendencia. En este caso se acusa a los propietarios de hacer pasar medianas propiedades por pequeñas para de esta forma poder pagar el valor simbólico de la tierra fijado para propiedades pequeñas evadiendo el monto de mercado que rige para medianas y grandes propiedades<sup>9</sup>.

La presencia de valores de la tierra diferenciados responde a la necesidad de diferenciar entre pequeñas propiedades (menos de 500 hectáreas) de las medianas/grandes propiedades (más de 500 hectáreas) para fines de legitimar la propiedad de la tierra. Este proceso conocido como “adjudicación simple” fue adoptado para casos en que la tierra era poseída y cumplía la función económico social, pero los propietarios carecían de títulos. A través de la adjudicación simple se otorgan títulos a estos propietarios en un proceso por el que ellos “compran” oficialmente la tierra del Estado. El precio de compra establecido para pequeños propietarios es un precio nominal simbólico igual a 10 centavos de boliviano por hectárea. En el caso de los medianos y grandes propietarios, estos deberán pagar el precio de mercado fijado por la Superintendencia.

---

estadísticos hace imposible decirlo o presumirlo. Tampoco se puede saber cuántos de los títulos individualizados de pequeña propiedad agraria existentes corresponden a dotaciones o adjudicaciones en áreas sin ocupación previa o con ocupación previa ajena (como en el caso, por ejemplo, de ciertos procesos de colonización) y cuantos hacen a contextos de desestructuración comunitaria.” (Calla, 2003:17).

- 9 El caso denunciado por la superintendencia corresponde a una mediana propiedad que se hace pasar por siete diferentes pequeñas propiedades para de esta forma poder acceder a su titulación pagando el precio de 10 centavos por hectarea evadiendo así el pago del precio de mercado.

Este tipo de denuncias muestran claramente que el clientelismo político y la corrupción están llegando a afectar peligrosamente el desarrollo de este proceso.

#### 4. Falta de recursos financieros

Una de las restricciones que han limitado el desarrollo de similares reformas en otros países latinoamericanos es la falta de recursos financieros orientados exclusivamente para este fin.

El catastro de las tierras ha sido llevado a cabo fundamentalmente en base a cooperación extranjera, y estos recursos tampoco son sostenibles. Por otro parte, el programa de asentamientos humanos requiere además de la identificación de tierras para la implementación de sus proyectos, fondos económicos para el traslado de la población y la inversión en infraestructura necesaria para el desarrollo de los asentamientos humanos.

El INRA estima que solo en términos operativos, la agilización del proceso de saneamiento requeriría alrededor de 100 millones de dólares: 70 para contratar empresas que realicen las pericias de campo y 30 para completar las evaluaciones técnico jurídicas, infraestructura departamental y fortalecimiento de la Superintendencia Agraria entre otros (Pulso, Agosto 29 2002).

5. **Ausencia de una política integral de desarrollo rural** En realidad el desarrollo del proceso de titulación y adjudicación de tierras debe ser parte de un plan nacional de desarrollo rural todavía ausente en Bolivia.

### **El Plan Tierra: Necesario pero insuficiente**

El Plan Tierra fue presentado en 2002 como parte del relanzamiento de una estrategia de transformación productiva del agro todavía en estudio. Uno de los más importantes puntos del Plan Tierra es el de distribuir 500 mil hectáreas de

tierras fiscales disponibles a aproximadamente 10 mil familias. Se planea también la incorporación de nuevas tierras fiscales para futuros asentamientos. En el corto plazo (90 días) el Plan Tierra propone la distribución de 31.138 hectáreas de tierras beneficiando a aproximadamente 550 familias y con una inversión de 265.723 dólares.

Se plantea también como objetivo la agilización de procesos de saneamiento a través de la revisión, ajuste y simplificación de normas y procedimientos y la reducción de los costos y las tasas de saneamiento. Otro de los objetivos es el de desarrollar un proceso de institucionalización del Servicio Nacional de Reforma Agraria a través de encauzar el desempeño de las diferentes instancias que forman el Servicio Nacional de Reforma Agraria y sus órganos regulatorios (Superintendencia Agraria y Superintendencia Forestal), además de lograr el fortalecimiento institucional del INRA como órgano técnico ejecutivo.

Una de las principales críticas a este plan es su carácter limitado en relación a la necesidad de iniciar un proceso de redistribución de tierras y su falta de posición respecto a la restitución del rol de los impuestos en el espíritu en que estos fueron introducidos inicialmente. En efecto, hay una gran diferencia entre agilizar un proceso de distribución de tierras fiscales existentes versus tomar la decisión política de iniciar un proceso de redistribución que efectivamente lleve a cabo un proceso de identificación de tierras que no estén cumpliendo la función económico social y las distribuya entre la población que no tiene acceso a este recurso<sup>10</sup>. En las palabras del Superintendente

---

10 "En Bolivia se han entregado alrededor de 44 millones de hectareas de tierras "legalmente" nos dice Carlos Agreda, Superintendente Agrario" "Si se considera que en este país, entre oriente y occidente se cultiva apenas 3.7 millones de hectareas, incluyendo las tierras en descanso, y si a esto le sumamos entre 23 y 25 millones de hectareas en ganadería nos queda una importante cantidad de tierras que han sido entregadas y que objetivamente no estan siendo utilizadas en la producción" (Pulso, Septiembre 2002).

Agrario “se debe asumir la decisión política de aplicar la ley a todos de la misma manera” (Pulso, Septiembre 2002).

Otro de los puntos dejados de lado por el Plan Tierra es el relacionado al impuesto sobre la tierra y el cumplimiento de la función económico social que es el requisito para mantener la propiedad sobre la tierra. Éstos son temas altamente conflictivos en los que se juegan los intereses de empresarios y terratenientes del oriente boliviano.

### **Propuestas de Políticas**

Sin duda que el Plan Tierra representa una iniciativa necesaria pero todavía insuficiente en el proceso de resolver la “cuestión tierra” en Bolivia. En el corto y mediano plazo, una efectiva política de tierras deberá ejecutar las siguientes cuatro tareas todavía inconclusas:

1. Acelerar la efectiva institucionalización del Servicio Nacional de Reforma Agraria. El proceso deberá incluir la regulación de las funciones de la Comisión Agraria Nacional (CAN) y de las Comisiones Agrarias Departamentales.

Este proceso deberá incluir el fortalecimiento de las atribuciones de la Superintendencia Agraria y Superintendencia Forestal en su capacidad reguladora, el fortalecimiento de los mecanismos para la canalización de demandas y la solución de conflictos institucionales, y el fortalecimiento del INRA a través de la provisión de mayores recursos financieros y capital humano para que este organismo retome credibilidad, eficiencia y transparencia.

2. Asumir el compromiso de estado para llevar adelante dos acciones originalmente establecidas en la Ley INRA.
  - a. La reposición del pago de impuestos en la forma originalmente concebida,

- b. El cumplimiento de la Función Económico Social de la tierra (FES)
3. Asegurar recursos financieros para los programas de asentamientos humanos.
4. Desarrollar un efectivo proceso de distribución y redistribución de la tierra en coordinación con la sociedad civil.

Por otro lado, las experiencias de reformas de tierra en latinoamérica confirman que una política de tierras tiene necesariamente que ser parte de una estrategia de desarrollo productivo y que los mecanismos de mercado no sustituyen el accionar y del Estado en el objetivo de lograr un eficiente uso y equitativo acceso de la tierra. Una política de tierras en Bolivia debe ser necesariamente parte del relanzamiento de una estrategia productiva del agro. En relación al tema de la tierra, una estrategia productiva del agro en Bolivia deberá considerar dos políticas directamente relacionadas con el uso productivo de la tierra:

- a. La extensión de la oferta de servicios financieros a las poblaciones rurales.
- b. El garantizar el alcance del actual Sistema Boliviano de Tecnología Agropecuaria (SIBTA) y sus cuatro fundaciones a poblaciones rurales alejadas.



## **A modo de conclusión**



## Ideas y aspectos relevantes del Seminario

---

*John D. Vargas Vega\**

La amplitud y complejidad de los temas tratados en el Seminario y la falta de tiempo para debatir las exposiciones dificultaron el propósito inicial de arribar a conclusiones respecto a la reforma agraria y a los movimientos indígenas y campesinos, tanto en el país como en Latinoamérica. De ahí que optamos por efectuar una apretada selección de los aspectos más relevantes que se derivan de las intervenciones realizadas.

Es importante señalar que en el presente trabajo no se pretende resumir ni sintetizar las exposiciones del Seminario, sino *resaltar algunas ideas centrales* que fueron planteadas por los expositores o sugeridas por los participantes. Se trata, además, de dejar abierto el debate sobre diferentes tópicos que fueron abordados en el Seminario, con distinto grado de profundidad, y en especial, aquellos relacionados a las soluciones posibles a los problemas planteados, así como a las decisiones y acciones que deben asumirse desde el Estado.

En este sentido, presento las ideas y aspectos que considero relevantes respecto, primero, a los resultados y perspectivas de la reforma agraria en Bolivia y América Latina, y segundo,

---

\* Docente Investigador CIDES - UMSA.

a la situación y perspectivas de los movimientos indígenas y campesinos en Bolivia y América Latina.

## **Resultados y perspectivas de la Reforma Agraria en Bolivia y en América Latina**

Empiezo por la presentación de las ideas y los aspectos relevantes sobre los resultados y perspectivas de la Reforma Agraria en Bolivia, para centrar la atención en los problemas y en las opciones de solución que son necesarias asumir. Continúo con la presentación del balance de las reforma agrarias en América Latina, a fin de disponer de una visión sucinta sobre la situación actual y las perspectivas de la reforma agraria en la región latinoamericana en el presente siglo y contextualizar la reforma agraria boliviana.

### **Resultados de la Reforma Agraria en Bolivia**

La Reforma Agraria, como política de distribución de tierra, se aplicó de diversa manera y con distintos criterios en el país, en consecuencia, los resultados son también diferentes en las diversas regiones que lo conforman.

En los valles y el altiplano, las tierras altas del occidente boliviano, la ejecución de la reforma agraria dio lugar a una excesiva parcelación de la tierra, originando el minifundio hasta el extremo del parvifundio, mientras que en las tierras bajas del nororiente del país, correspondientes a las regiones de los llanos del este, el suroriente chaqueño y noreste amazónico, produjo una elevada concentración de la tenencia, dando lugar a la constitución del neolatifundio.

La tierra dotada por la Reforma Agraria en diferentes regiones del país tiene diversos usos y responden a las condiciones ecológicas de cada región.

En los llanos del este y la amazonía del norte y el sureste del Chaco:

- tierras de producción agrícola en sistemas extensivos, orientados a la exportación;
- tierras de producción ganadera en sistemas extensivos, para el mercado interno;
- tierras de producción forestal en sistemas de extracción selectiva para la exportación y el mercado interno.

En los valles, el altiplano y las zonas de colonización:

- tierras de producción campesina agropecuaria en sistemas extensivos para subsistencia.

La distribución de la tierra sancionada por la Reforma Agraria de 1953 se limitó a la asignación del recurso. El Estado no apoyó la producción en las tierras distribuidas con infraestructura y servicios productivos para la explotación agrícola y ganadera. No obstante que en los primeros años de la reforma agraria promovió múltiples experimentos de cooperativas agropecuarias, todos ellos terminaron en el fracaso. La tierra dotada de esta manera, constituyó un recurso insuficiente para generar riqueza.

La disminución proporcional de la población rural, en el lapso de 50 años –de cerca del 70 por ciento (Censo de Población 1950) descendió hasta casi un 30 por ciento (Censo de Población y Vivienda 2001)– no significa que se redujo en forma absoluta, pues el número de habitantes que actualmente viven en el campo es aproximadamente el doble de los que vivían en 1950. Después de cinco décadas, la población rural se duplicó en magnitud y se redujo en proporción. En consecuencia, la presión sobre la tierra no disminuyó sino que aumentó con el crecimiento de la población, como lo muestra la amplia población rural joven sin tierra. A ésta se suma la población femenina, discriminada en su derecho a la tierra debido a las normas legales del Estado y a las normas consuetudinarias de las comunidades que otorgan la dotación de tierra al “jefe de hogar”, por lo general el hombre y excepcionalmente la mujer.

El insuficiente desarrollo rural, en base a la nueva propiedad y uso agrario del suelo, no permitió la emergencia de nuevas actividades rurales distintas a las agropecuarias que absorbiesen la población rural excedente. Esto determinó el surgimiento de nuevas demandas, no sólo de tierra sino de territorio. Estas demandas incluyen la propiedad de los recursos del suelo, del subsuelo y del vuelo en el territorio de las comunidades rurales.

Una de las mayores limitaciones de la Reforma Agraria, decretada en 1953 fue la ausencia de información confiable, la discrecionalidad en su utilización y la creación de redes ilegales para el otorgamiento de documentos y derechos propietarios, lo cual contribuyó a que la dotación de tierras se efectuase de manera arbitraria e inclusive ilegal. Se espera que la aplicación de la nueva Ley INRA permita que la información sobre la tenencia de la tierra tenga un carácter público y de libre accesibilidad, llenado los vacíos que genera la información inexistente y dispersa que aún persiste.

### **Problemas pendientes de la Reforma Agraria boliviana**

La reforma agraria, medio siglo después, no resolvió el problema de la dotación de tierra para la tercera generación de campesinos que no tienen tierra y carecen de acceso a ella.

La falta de una política de desarrollo rural sostenible provoca la migración rural a las ciudades, dando lugar a asentamientos urbanos marginales, carentes de infraestructura de servicios básicos. La migración campo-ciudad es primordialmente un fenómeno de expulsión antes que de atracción de las ciudades, porque el proceso de industrialización es ínfimo.

La deficiente asignación y el mal uso de la tierra provocó el estancamiento de la producción agraria. Las políticas estatales no premian a los productores innovadores que hacen un uso adecuado de los recursos, tampoco sancionan a los propietarios que especulan con la tierra y a los productores que depredan los recursos naturales.

La expansión de las actividades agrarias comerciales (soya y quinua, ganadería bovina, maderas aserradas) se efectúa a expensas de la incorporación de nuevas superficies de cultivo o de explotación, en base a la ampliación de la frontera agrícola, sin incremento en los rendimientos ni de la productividad.

Existe una amplia inequidad e desigualdad en la distribución de la tierra como recurso productivo. Las propiedades privadas con grandes extensiones de tierras ociosas que no cumplen su función económico social –no producen ni pagan impuestos– contrastan con las pequeñas propiedades privadas que, si bien sobre explotan el suelo de labranza, continúan proveyendo de alimentos a la población urbana.

El proceso de saneamiento, objeto de la Ley INRA, está organizado de tal manera que es extremadamente lento y no resuelve los problemas de tenencia. A esto se agrega el hecho de que no existe la transparencia y consistencia necesarias en la aplicación de esta Ley.

### **Perspectivas de la Reforma Agraria en Bolivia**

En 1992, la Reforma Agraria de 1953 comenzó una etapa distinta. Con la intervención del Servicio Nacional de Reforma Agraria y del Instituto Nacional de Colonización quedó paralizada la distribución de tierras para la pequeña propiedad privada. Se inició un proceso de titulación de Tierras comunitarias de Origen para los pueblos indígenas, en propiedad comunitaria, y al mismo tiempo se inició el proceso de consolidación del neolatifundio. Desde 1996, la Ley INRA procedió a revisar la calidad del derecho propietario de la tierra dotada bajo diferentes modalidades, mediante el saneamiento y la catastración, pero el proceso de saneamiento es lento y no resuelve los problemas de tenencia. Es necesario mejorar estos procedimientos incorporando las innovaciones propuestas y aplicadas experimentalmente por las comunidades.

Los problemas no resueltos por la reforma agraria dan lugar a conflictos sociales en torno a la tenencia de la tierra, pero

además, estos conflictos hoy se hacen extensivos a los recursos naturales del territorio. Para resolver los problemas pendientes y evitar los conflictos, es necesario volver a implementar políticas de distribución y redistribución de tierras fiscales y de tierras sin uso productivo. Para esto es necesaria la recuperación de tierras que no cumplen función social ni económica.

La distribución de tierra es un buen principio, pero para convertirse en una solución efectiva, necesita estar acompañada de una política nacional de desarrollo agrario. La política de desarrollo agrario requiere revalorizar el concepto de desarrollo territorial, y en ese plano, el municipio –como unidad básica del Estado nacional e instancia responsable de la provisión de infraestructura física– podría convertirse en el motor del desarrollo local por su cercanía a los intereses de la población rural.

La resolución de los conflictos agrarios requiere que la aplicación de la ley se efectúe sin discriminación de los sujetos agrarios que tienen derecho al acceso a la tierra y que son los principales actores del proceso productivo, como sucede actualmente con las demandas de los terratenientes y de los campesinos e indígenas, favoreciendo a los primeros en detrimento de los segundos, e inclusive a favor de sujetos ajenos al sector agrario como ocurre con la dotación de tierras a militares.

Es necesario establecer tierras de dotación en base a tierras fiscales y a la recuperación de tierras que no cumplen función social ni económica. Es también necesario mejorar los procedimientos de saneamiento e incorporar las propuestas de saneamiento interno y de doble titulación en las comunidades campesinas del occidente. En el marco de la actual legislación existen posibilidades para atender las demandas de la población rural sin tierra, no sólo porque tienen derecho, sino porque existen tierras disponibles.

Es ineludible e impostergable el debate sobre la propiedad y el uso de los recursos naturales del suelo, del subsuelo y del vuelo, en el marco de una política nacional de desarrollo rural sostenible.

## **Síntesis general**

La Reforma Agraria de 1953 ha distribuido tierra en distintas magnitudes y con distintas características en las diferentes regiones del país. Sin embargo, al mismo tiempo que se paralizó la distribución de tierras, particularmente en el occidente, no sucedió lo mismo en el oriente del país, donde la distribución continuó con la reforma de 1996, con problemas, limitaciones y distorsiones, que repiten las irregularidades que dieron lugar a la intervención del Servicio Nacional de Reforma Agraria y del Instituto Nacional de Colonización. El accionar del INRA, la instancia estatal encargada de este proceso, muestra que intenta consolidar, legalizar y legitimar, la propiedad obtenida ilegítima e ilegalmente.

Aunque el saneamiento y catastro es un proceso en curso y se espera que concluya el 2006, existen resultados parciales que muestran que los resultados finales no serán auspiciosos, no sólo por la extremada lentitud del proceso aplicado, sino porque la aplicación irregular de las normas establecidas por la Ley favorece la consolidación del neolatifundio. Esta situación plantea varias interrogantes sobre la aplicación de la Ley INRA respecto a su efectividad para resolver las demandas de tierra y territorio, y plantea la necesidad de un nuevo marco de debate nacional que ofrezca respuestas a los problemas que suscita la demanda actual por tierra y territorio.

## **Balance de las reformas agrarias en América Latina y sus perspectivas en el siglo XXI**

Es importante empezar señalando que el problema de la tierra y el territorio en América Latina se inicia con la conquista española que usurpó las tierras de propiedad de los pueblos indígenas. Han pasado 500 años y este problema todavía no se resuelve, pese a que en el siglo XX se aplicaron reformas agrarias en varios países, con el propósito de distribuir las tierras.

En algunos países, la reforma agraria se aplicó como consecuencia de la insurgencia de masas campesinas, en otros por decreto de gobiernos autoritarios y en otros tantos por decisión del imperio. En otros países, simplemente no hubo reforma agraria alguna.

En América Latina, las reformas agrarias que se realizaron con intervención del Estado, en los años 50 y 60 del siglo XX, e inclusive antes de estos años, fueron modificadas en las pasadas décadas de los 80 y los 90 por políticas de contrarreforma del modelo globalizador, dejando el acceso a la tierra librado al mercado.

En casi todos los países de América Latina se modificaron las constituciones políticas del Estado, a fin de facilitar la libre compra de tierras en el mercado, sin restricción a la inversión externa, en concordancia con la inserción en el mercado global y contraponiendo la lógica de la subsistencia a la lógica mercantil. En Bolivia, la reforma constitucional mantuvo el principio de que la tierra es de quien la trabaja y reconoció el derecho de los pueblos indígenas a la posesión de su territorio, legalizado por vía del saneamiento de las tierras comunitarias de origen.

En la mayoría de los países de América Latina cesó la distribución de la tierras y con ella un derecho de justicia social, dando lugar a la compra o al arrendamiento de tierras al mejor postor. La tierra dejó de constituir un recurso de función social y ha pasado a ser una mercancía de libre transacción en el mercado de tierras, como consecuencia de las políticas de reforma estructural y del avance tecnológico. De esta manera, la reforma agraria perdió su carácter democratizador de la riqueza y el poder

En América Latina es necesaria una nueva reforma agraria basada en acuerdos multilaterales con los actores agrarios y en función de la producción, una reforma agraria que sea distinta a las anteriores, en las que los labriegos se alzaron contra el viejo régimen y procedieron al reparto territorial y a su emancipación. En este sentido, actualmente los movimientos

agrarios en América Latina muestran la conformación de nuevas formas de organización asociativa, con propuestas alternativas que desbordan los objetivos meramente reivindicativos y propugnan objetivos políticos.

Las corporaciones transnacionales, amparadas en políticas de conservación de la biodiversidad, han comenzado a controlar, a través de la administración privada, las áreas protegidas que son de propiedad fiscal. La protección de estas áreas es un negocio que hacen en su propio beneficio, en detrimento de las necesidades y de los intereses de las poblaciones aborígenes.

En América Latina, los acuerdos comerciales internacionales contravienen la soberanía alimentaria y la soberanía del empleo que genera la producción de alimentos. Esos acuerdos comerciales permiten la aplicación de medidas que facilitan la libre importación de alimentos cuya producción es subsidiada en los países desarrollados. Esta relación asimétrica impide cualquier posibilidad de desarrollo rural y de soberanía alimentaria en los países subdesarrollados.

Finalmente, es importante resaltar que en América Latina la tierra y el derecho a su acceso no es sólo una necesidad para la población rural, sino un derecho para quienes la tierra es el recurso básico para garantizar su subsistencia.

### **Situación y perspectivas de los movimientos indígenas y campesinos en América Latina**

En el conjunto de América Latina es necesario distinguir dos procesos seguidos por los movimientos agrarios. El primero corresponde a los movimientos campesinistas, ligados a la lucha por la tierra, bajo el principio de la tierra es para quien la trabaja, los cuales participan en las reformas agrarias, propias o impuestas, de los diferentes países. El segundo está relacionado con la emergencia de los pueblos indígenas, que en largas marchas de reivindicación étnica, propugnan la lucha por el territorio y por el derecho a vivir "como somos".

En diferentes países de Latinoamérica la lucha por la tierra estuvo ligada a la modernización agraria, a través de las reformas agrarias, lo cual condujo a la campesinización de los indios. De ahí que los movimientos agrarios son conocidos como movimientos campesinos y no como movimientos indígenas. En general, lo indio fue subsumido en lo campesino, pues la lucha por la tierra fue impulsada principalmente por los peones de las haciendas durante el régimen republicano. La centenaria lucha de las comunidades indígenas por recuperar sus tierras usurpadas cedió el protagonismo a los movimientos campesinistas, de tal manera que inclusive los indios se convirtieron en campesinos y por esta vía accedieron a la ciudadanía.

La emergencia de movimientos indígenas en América Latina es relativamente reciente, se muestra con fuerza sobre todo en las tres últimas décadas del siglo pasado. Los nuevos movimientos emergen principalmente en la región amazónica, sin vinculación con los viejos movimientos de las comunidades indígenas, y en algunos momentos llega a ser antagónicos. Tal emergencia es el resultado de la confrontación de estos pueblos con el Estado por el derecho a disponer del territorio en el que viven frente a la expulsión que sufren por la penetración de las empresas forestales, mineras y constructoras, entre las que se hallan empresas transnacionales.

Los Estados latinoamericanos introdujeron en su legislación normativas que protegen los derechos de los pueblos indígenas, de diferente manera y en distintos grados. El principio de pluriculturalidad inspiró estas reformas, a tal punto que en algunos Estados Nacionales está consignado en su Constitución Política, como en Bolivia.

En las últimas décadas, en América Latina se está produciendo un cambio en las formas de organización de los movimientos agrarios, dando lugar al tránsito de las formas organizativas tradicionales –las ligas agrarias, los sindicatos y otras organizaciones reivindicativas, que no cuestionan la organización del Estado–, hacia formas organizativas indígenas nuevas

que cuestionan la organización del Estado y plantean su modificación para dar paso a la constitución de autonomías. Estas organizaciones indígenas, en general, no impugnan la existencia del Estado, sino que buscan su transformación con la posibilidad de constituir autonomías dentro del Estado Nacional.

El reconocimiento de la representación indígena y su participación en el Parlamento en América Latina, forman parte de las reivindicaciones indígenas y, con dificultades, ha logrado avances notables. Sin embargo, en los países en los que la población indígena es reducida no constituye un problema, pero en los países donde la población indígena es mayoritaria provoca resistencias y conflictos.

La emergencia de los movimientos indígenas en América Latina ha evolucionado notablemente y actualmente tiende hacia la conformación de formas organizativas de carácter multinacional. Los pueblos indígenas esperan que estas nuevas formas de organización les permitan enfrentar con mayor fuerza las políticas de sus respectivos Estados y, sobre todo, las de las empresas transnacionales que invaden sus territorios.

### **Tierra, democracia y poder en Bolivia**

La tierra es un elemento vital para la sobrevivencia de los campesinos, como lo es el territorio para los pueblos indígenas. Además, es la base material de su identidad y de su organización social, el camino que les permite la construcción de un poder autónomo.

Existe una base común de demandas, movilizaciones, actitudes y proyectos que están en marcha y caracterizan a los movimientos indígenas y campesinos en Bolivia. Hoy tenemos un proceso de politización de la demanda agraria, es decir, se ha pasado de una lectura geográfica de la tierra a una lectura política y cultural de la tierra, en términos de autonomía, de auto-gobierno y de representación e identidad.

La Reforma Agraria en Bolivia, ha solucionado algunas demandas de los años 40 y 50, pero a la vez ha dejado pen-

dientes otras demandas fundamentales que tienen que ver básicamente con el acceso equilibrado a recursos, no solamente tierra, sino todos los recursos naturales que están en el territorio. La reforma agraria boliviana ha dejado pendientes los problemas de racismo, exclusión y de negación de la variedad multicultural de Bolivia y del pueblo boliviano, no ha resuelto la cuestión de la igualdad y la equidad.

La nueva generación indígena campesina, producto de la propia reforma agraria, está reivindicando esas viejas y nuevas tareas emergentes de los problemas pendientes. Las viejas tareas y las imposibilidades que enfrenta la reforma agraria, con sus límites y sus fracasos, tienen ahora a los hijos de reforma agraria como sujetos para transformarla, enriquecerla o superarla.

En Bolivia, hay actualmente una relación entre organización sindical y organización comunitaria, en algunos casos conflictiva. El sindicato es producto de la reforma agraria, la comunidad es anterior y, sin embargo, en algunos casos, el sindicato es el nombre que asume la tradicional organización comunitaria de los ayllus y comunidades indígenas. En otros casos, hay una relación conflictiva y de competencia permanente que ha dado lugar a la existencia paralela de organizaciones sindicales y comunales.

La lucha de las mujeres por el reconocimiento en el propio ámbito sindical y comunitario, el derecho a la titulación de tierras y a participar de manera equilibrada y equitativa en los cargos de poder administrativos y políticos en las organizaciones sindicales, comunitarias y políticas de los movimientos agrarios, constituye una demanda potencial que se despliega de manera sostenida.

La relación entre partido, sindicato, movimiento social y parlamento, en algunos casos conflictiva, es una nueva relación, todavía no generalizada, pero que surge de la iniciativa de los propios campesinos e indígenas, que persiguen la subordinación de los partidos a los sindicatos. El MAS y el MIP son el ejemplo de cómo algunos movimientos sociales se trans-

forman en partidos electorales y logran subordinar a su estructura organizativa una instancia política parlamentaria. En la historia de los años 50, 60 y 70, las relaciones de subordinación y clientelismo político que crearon los partidos políticos, tanto de izquierda como de derecha, anularon a los sindicatos campesinos, hoy estos son la base de poder de los movimientos agrarios y expresiones político partidarias.

La presencia de una emergencia generacional, en la construcción de nuevos liderazgos campesinos e indígenas, relega a los viejos dirigentes sindicales que estuvieron supeditados al clientelismo político. Ahora emerge otro tipo de liderazgos campesinos e indígenas que hablan con otro tipo de lenguaje, de discurso y de planteamientos, que tienen que ver con los procesos de hibridación de la relación campo-ciudad, en términos de aprendizaje, de saberes urbano y rurales. Se trata de dirigentes campesinos que estuvieron de paso por la ciudad, como ocurrió con el katarismo en el pasado inmediato y como sucede ahora con el MAS y el MIP, hecho que les permitió la adquisición de capitales culturales escolares legítimos y que les han brindado una mejor posibilidad para articular demandas, para moverse en los dos mundos de la ciudad y del campo, y para unificar criterios colectivos.

En Bolivia está en proceso la reconstrucción de las identidades indígenas-campesinas. Hace unos 20 años, hablar de identidades indígenas no dejaba de ser una reivindicación de pequeños grupos de activistas indígenas, especialmente en el Altiplano, hoy lo indígena es algo que cubre todo el escenario del discurso de la reivindicación y de las propuestas políticas. Se trata de una reconstrucción de lo indígena en términos discursivos, de proyecto político y también de proyectos estatales de autogobierno. En los últimos años, constatamos que los indios votan por los indios, esto marca un quiebre simbólico en la vida republicana, donde los indios no votaban por indios, aunque pensaban que los indios podían gobernar. Ahora hay un regreso a esta reconstrucción de la indianidad y una construcción también del orgullo indio como proyecto, no sim-

plemente cultural, sino ante todo, como proyecto de estado y autogobierno.

Existe en Bolivia, además, una relación entre tierra y territorio. Con la Reforma Agraria, la lectura del espacio geográfico y social partía de la tierra, y ese fenómeno ha dejado ecos, y por eso se explica la permanente presencia de reivindicaciones en torno a la tierra. Por otra parte, la presencia de movimientos sin tierra en Bolivia es la muestra más patente de los límites de una Reforma Agraria y de la persistencia de demandas por tierra. Todo esto indica que hay una nueva demanda de los indígenas: la lectura cultural y política de la tierra como espacio geográfico da lugar al nacimiento del concepto de territorio, que ya no es una disputa simplemente por el suelo, sino que abarca la gestión de todos los recursos del subsuelo y la gestión política del territorio con las personas que viven en ese territorio.

En Bolivia también se construye una nueva relación entre los pueblos indígenas del oriente y los campesinos e indígenas del occidente, que a veces es conflictiva y a veces dialogada, no solamente en términos de organizaciones distintas y de lógicas organizativas diferentes, correspondientes a su ámbito civilizatorio, sino también en términos de disputa y control por tierra. Las relaciones conflictivas que se pueden dar en zonas de colonización o en los parques nacionales y áreas protegidas, especialmente entre los inmigrantes de las tierras altas y los pueblos originarios de las tierras bajas que tienen la propiedad de las tierras, marcan un elemento de conflicto que tiene que ser afrontado por los propios movimientos sociales y sus líderes.

Por último, está planteado el tema de la dimensión estatal en la demanda política. Los indígenas y los campesinos nos están mostrando de viva voz de que no solamente son personas que están dispuestas a pelear y a reclamar un espacio geográfico, la tierra, sino que también están dispuestos a disputar la gestión de todos los recursos públicos del territorio que habitan, en función de un nuevo tipo de Estado y un nuevo tipo

de economía que respete sus culturas, sus tradiciones y su mayoría poblacional en términos de la administración de Bolivia.

### **Tierra, economía e integración en Bolivia**

La producción agraria requiere de la tierra como recurso básico. Las limitaciones físicas de los suelos, en cantidad y calidad, inciden en la producción, la productividad y en los rendimientos de la agricultura, lo cual repercute en la competitividad de la producción agraria nacional en el marco del mercado externo. La fertilidad de la tierra y la seguridad jurídica son dos aspectos que inciden en la producción agraria y parece que limitan la competitividad del sector.

Es necesario incorporar la sostenibilidad en la producción agrícola como contraparte de la productividad, en el marco de un proceso de incremento y diversificación de la producción, para mejorar la competitividad y la rentabilidad de las unidades productivas agrarias, campesinas y empresariales, en función de una estrategia nacional de desarrollo rural.

Es necesario entender la sostenibilidad como el uso equilibrado tanto del recurso suelo como del recurso agua para mejorar la productividad de la tierra, cambiando las tecnologías depredadoras por tecnologías agroecológicas

Es necesario incorporar con una presencia más activa a los productores agrarios organizados en los procesos de negociaciones internacionales y en el diseño de las políticas públicas relacionadas con el desarrollo rural, lo cual no ha sucedido en los últimos cincuenta años pasados porque el desarrollo rural no ha sido prioridad del gobierno. Por eso ahora enfrentamos un gran riesgo, dado que ya que no contamos con la diversificación en nuestras exportaciones.

Los problemas del agro son estructurales y atañen tanto a productores pequeños como a productores medianos y grandes. Es necesario generar mayores y mejores condiciones para el desarrollo de actividades con una gran capacidad de generación de empleo y de generación de efecto multiplicador en la economía.

Dentro del concepto de competitividad está la plataforma que debe ser otorgada por el Estado. El Estado debe asumir un papel activo dentro del proceso de producción agraria, apoyando y subvencionando la investigación y la transferencia de tecnología, de tal manera que todos los sectores con potencial productivo y aquellos que lo tienen en diferentes niveles, mercados y productos, puedan contar con la posibilidad de mejorar sus condiciones de producción a través de la incorporación de tecnologías y de la recuperación de sistemas de trabajo que vienen de nuestros ancestros, todo en dirección de encaminarnos hacia la producción orgánica. Es necesario analizar esta opción desde la visión de cada producto, de cada sector, en función de la rentabilidad que le puede generar el mercado al productor, para mantenerse e ir creciendo.

No podemos hablar de productividad y de incorporación de tecnología para enfrentar el mercado externo si el agricultor no tiene posibilidades de invertir y de mejorar sus condiciones productivas. Esta es una cuestión fundamental que afecta al productor campesino y al productor empresario. A esto se suma el proceso de educación y de capacitación, no solamente a nivel escolar sino a nivel técnico y profesional, para mejorar las condiciones de manejo en el campo, la capacidad de procesamiento de la producción y de manejo de flujos de productos en la comercialización.

El desarrollo rural y la producción agrícola necesitan el apoyo de los municipios y de los gobiernos locales, así como de las prefecturas, que hasta el momento no han sido capaces de generar la dinámica suficiente para hacer que la participación popular y la descentralización sean totalmente positiva y efectiva. Es necesario que los gobiernos locales empiecen a trabajar en el tema productivo.

Las exportaciones bolivianas están concentradas en productos de bajo valor agregado y son muy sensibles a las variaciones de los precios en los mercados externos y las presiones que provienen de las negociaciones internacionales. Es necesario empezar a diversificar nuestra producción y nuestras

exportaciones, no podemos continuar con el enfoque unidireccional de la política pública y de nuestro desarrollo en función de uno o de dos sectores, con uno o dos rubros específicos. Tenemos capacidad de producción hidrocarburífera, forestal, agropecuaria, minera y de servicios, necesitamos un desarrollo armónico e integral.

Enfrentamos un proceso de apertura ingenua, en el marco de una integración sudamericana o de una integración americana, como el ALCA, cuando no estamos en condiciones de competir en igualdad de condiciones de ninguna manera. Estos procesos están avanzando a nivel internacional –no solamente avanza el ALCA sino también las negociaciones internacionales sobre agricultura, en el marco de la OMC–, las negociaciones son manejadas por instancias públicas con poca participación del sector privado y mucho menos del sector rural. Es necesario buscar una participación mucho más dinámica de los productores agrarios, porque las decisiones que se vayan a tomar deben estar en función de los intereses de los bolivianos y no de los intereses de otras instancias que pueden entorpecer el proceso de desarrollo que queremos hacia adelante.

La producción ecológica es una nueva opción para los productores campesinos y también para la producción empresarial. Este tipo de producción puede constituir un modelo alternativo que permita romper los lazos de dependencia de la cooperación externa que ha generado una mentalidad de mendicidad en los beneficiarios del campo y una actitud de auto satisfacción poco exigente y poco competitiva en los profesionales y en los empresarios agrarios. Esta posibilidad permite constituir empresas de pequeña escala con capacidad de crecimiento y ampliación hasta lograr empresas de mayor escala con capacidad para recuperar y aprovechar el potencial agroecológico del país y desarrollar su propio mercado, utilizando las materias primas producidas por las comunidades campesinas de todos los pisos ecológicos del país.

El mercado interno no es reducido para el tamaño de las empresas campesinas que se organizan, lo importante es que

permite asegurarles una base estratégica para incursionar en la exportación. Este mercado interno puede ampliarse incursionando en las demandas del sector público asumiendo el desafío de las políticas públicas, como las mejoras en la alimentación y la nutrición de los niños y las madres, a través del desayuno escolar y del seguro de lactancia materna, incorporando en la dieta productos procesados de alto valor nutritivo y utilizando materias primas locales.

El mercado orgánico es el mercado que más crece, después del mercado de armas y del narcotráfico. La demanda externa para productos orgánicos se amplía cada año una quinta parte. Sólo la demanda de cereales orgánicos representa cerca del 50 por ciento del mercado internacional y tiende a ampliarse. Bolivia es un país privilegiado que puede producir cereales orgánicos, libres de gluten, de excepcional calidad y contenido nutricional, aprovechando los diferentes pisos ecológicos que tenemos en el país. Este es el único rubro que le ofrece posibilidades al país para ingresar al mercado agrícola internacional en forma competitiva. Podemos ser un país altamente competitivo si aprovechamos las ventajas que nos ofrece la producción campesina que utiliza tecnologías libres de agro tóxicos.

Los receptores del recurso tierra para cultivo deben comprometerse a cuidar este recurso natural y no degradarlo con manejos inadecuados, aplicando buenas prácticas de conservación y reposición, que permitan el uso sostenible de las tierras dotadas. Esto evitaría nuevas solicitudes de dotación de tierras por la pérdida de suelos mal manejados. A esto debe contribuir el ordenamiento territorial y predial, que debe efectuarse con la participación de las organizaciones de los productores agrarios.

El enfoque de las cadenas productivas promovidas por el Estado persigue objetivos limitados a la productividad y la competitividad para la inserción de productos exportables en el mercado internacional, que en el corto plazo pueden ser rentables pero que en el largo plazo pueden resultar atentatorios a la sostenibilidad de la producción agraria, porque la rentabi-

lidad inmediata incentiva el monocultivo de productos de exportación, descuidando la reposición de la base productiva y peor aún la seguridad alimentaria de la población rural que pasará a depender de las importación de alimentos.

La consolidación de la tenencia de la tierra que se logra con las prácticas de conservación de los suelos y otras prácticas de aprovechamiento sostenibles de los recursos naturales y preservación de la biodiversidad ha reducido la presión sobre nuevas áreas de producción. Sin embargo, esta es una de las experiencias menos reconocidas por los organismos estatales encargados de refrendar el derecho propietario, a la vez que un dato poco visible en las estadísticas publicadas.

El incremento de la productividad agrícola se traduce en el incremento de la competitividad del sector. El uso insostenible de la tierra reduce la productividad. Este es un problema más importante que los derechos de propiedad sobre la tierra para mejorar la producción y la productividad del sector.

Un problema que afecta al incremento de la competitividad es más bien la exclusión social, que está asociada a bajos niveles de vida, a los bajos niveles de productividad en el sector y el territorio. La exclusión social impide la emergencia de una economía competitiva sistémica, no podemos hablar de competitividad en una economía como la boliviana, si tenemos grandes problemas de exclusión social, si no resolvemos la cuestión agraria, si no resolvemos el problema de tierra y territorio. La competitividad no está reducida a algunas medidas económicas como garantizar mercados, que son necesarias, pero definitivamente no van a ser suficientes en un contexto como el actual donde la exclusión social restringe la producción agraria y el acceso a la tierra.

Es necesaria una visión sistémica de la competitividad, que nos lleve a una concepción estructural de la competitividad, que no solamente está asociada con el sector más competitivo de la economía sino que articule toda la estructura económica nacional. Para esto es necesario el apoyo estatal, para superar las limitaciones estructurales que enfrentan los productores

agrarios pequeños, medianos y grandes, para ser competitivos. Competitividad sistémica no es posible sin no resolvemos la integración social y la base es la distribución y el acceso a los recursos como la tierra.

El mercado nacional es una opción importante para los productores agrarios, pese que la demanda interna es limitada y los procesos de integración son beneficiosos si podemos utilizarlos en nuestro beneficio. Los mercados que nos ofrecen son beneficiosos si podemos abrirlos y competir en igualdad de condiciones o son trampas en las que podemos ser liquidados.

Producir lo que comemos y comer lo que producimos, este es el principio de la soberanía alimentaria, que es el derecho de cada pueblo al definir sus propias políticas y estrategias de producción distribución y consumo de alimentos que garanticen el derecho a la alimentación para toda la población, respetando su cultura.

## **Postfactum**

El propósito de realizar un balance de los resultados y perspectivas de la Reforma Agraria fue logrado en gran medida, pues en el Seminario conseguimos confrontar los avances y dificultades que existen en la distribución y tenencia de la tierra en el país, así como en el conocimiento de los resultados obtenidos con la Reforma Agraria en cada región y la posición que tienen los movimientos agrarios contemporáneos respecto a la tierra y el territorio. Conseguimos, así mismo, identificar los problemas pendientes y avizorar las perspectivas de solución y los nuevos desafíos que deben enfrentar los sujetos agrarios y el Estado en la centuria que empieza, sobre una nueva base de intereses en conflicto que demandan territorio, autonomía y poder.

Como señalé antes, por la diversidad de criterios y opiniones vertidas en el Seminario, que no pudieron ser debatidas como era la intención primigenia, resultó muy difícil arribar a conclusiones que tengan un mínimo de consenso. Es por esto

que optamos sólo por destacar las *ideas y aspectos relevantes* que fueron expresados explícita o implícitamente por los expositores que intervinieron en el Seminario y en las preguntas de los asistentes. Sin embargo, pudimos extraer algunas enseñanzas para continuar la reflexión sobre el tema.

Un sintético balance del seminario permite señalar que en la primera parte la participación de especialistas agrarios que trabajan sobre el problema de la tenencia de la tierra, desde la academia, las entidades públicas estatales y las organizaciones no gubernamentales, en el país y fuera de él, nos permitió abrir un horizonte de comprensión de los resultados alcanzados por la Reforma Agraria boliviana, de los problemas pendientes y de las dificultades existentes para resolverlos, así como de las perspectivas y desafíos que tenemos que enfrentar para solucionar la desigual e inequitativa distribución de la tierra en el país, lo cual fue matizado por los actores agrarios que intervinieron. Estos resultados nacionales contrastan con los resultados obtenidos por otras reformas agrarias en América Latina, que en muchos países lograron una distribución más equitativa de la tierra aunque no mas igualitaria, situación que hoy esta amenazada por la contrarreforma.

En la segunda parte del Seminario, la presencia y participación de representantes agrarios del país nos permitió aproximarnos a la concepción que tienen estos actores sobre el problema de la tierra y el territorio como medio de vida y recurso productivo para la población rural. Fueron distintas miradas sobre la propiedad y el uso de la tierra, el territorio, los recursos naturales y la biodiversidad, enfocadas desde diversas experiencias y formas organizativas, respondiendo a intereses contrapuestos que no llegaron a dialogar entre sí, como era el propósito de su encuentro.

Estas maneras contrapuestas de concebir la propiedad y acceso a medios de vida y producción, esenciales para la población rural, desembocan en salidas disímiles para resolver el conflicto que, a su vez, implican la elección de los mecanismos del mercado o las opciones del poder con autogobierno terri-

torial. La situación en que se encuentran los movimientos indígenas y rurales en América Latina muestra que existen coincidencias de perspectivas y objetivos, aunque divergen en las estrategias para conseguirlos. En contraste los movimientos agrarios bolivianos dan muestras de que están rebasando sus objetivos reivindicativos, fundados en el derecho a la tierra, empezando a reemplazarlos por objetivos políticos y de poder, basados en el derecho a autogobernarse en su propio territorio, generando sus propios instrumentos.

El corolario de este balance es el necesario reconocimiento de que enfrentamos un cambio de sentido en la cuestión agraria nacional, que implica el tránsito del derecho a la tierra –base de las luchas agrarias del siglo anterior–, al derecho al territorio que enarbolan los pueblos originarios como nuevo principio que anima las luchas agrarias en el presente siglo. Lo cual puede constatarse en el país y en el continente. Idea compartida por los participantes del seminario.

Los resultados del Seminario fueron satisfactorios porque permitieron iniciar un proceso de diálogo entre quienes intervienen directa o indirectamente en el tratamiento del problema de la tierra y los conflictos que se derivan. El mayor logro fue la puesta en evidencia de que la Reforma Agraria en Bolivia es un proceso que tiene múltiples rostros, derivados de la diversidad geográfica y ecológica del país, pero, sobre todo, de los múltiples actores que intervienen en las regiones movidos por intereses particulares y locales. De ahí que los resultados en cada región son disímiles como lo es la presencia del Estado en cada uno de estos procesos, pues su intervención fue mayor en unas regiones, menor en otras y en otras casi inexistente, favoreciendo los intereses de grupos privilegiados en detrimento de amplios sectores de la población rural.

Los conflictos en las tierras altas, donde predominan el minifundio y las comunidades, son distintos en la región del altiplano y en la región de los valles, donde se suma la presencia de haciendas. Los conflictos en las tierras bajas, donde predominan el latifundio, las haciendas ganaderas, las explota-

ciones forestales y las empresas agropecuarias son distintos en el Chaco, la Amazonía y la región de Santa Cruz, debido a los intereses contrapuestos de hacendados, empresarios, ganaderos, barraqueros colonizadores, campesinos y pueblos originarios. Esta constatación implica que la comprensión de los resultados de la Reforma Agraria y la percepción de sus perspectivas inmediatas y futuras requiere de una lectura regional del proceso, para comprender el curso disímil que siguió esta política nacional en cada región, sobre todo por la presencia e intervención de actores locales que tienen intereses contrapuestos.

En definitiva, el problema de la tierra, por su generalización, constituye un problema nacional que exige de respuestas y soluciones de alcance nacional, pero por la diversidad con que se manifiesta, necesita distintas formas de resolución. No se pueden esperar soluciones únicas para problemas diferentes, ni conseguir los mismos resultados en condiciones distintas de minifundio, de latifundio, de tierras comunitarias de origen y de áreas protegidas.

La manera en que se aplicó la Reforma Agraria en las tierras altas del altiplano y los valles ha estado signada por dos procesos: la legalización de la ocupación de las haciendas y la distribución de sus tierras entre los colonos de cada hacienda, un proceso que dio lugar a la propiedad familiar y finalmente al minifundio, por el aumento de la población y el excesivo fraccionamiento de la propiedad; a este proceso se sumó el reconocimiento jurídico de la propiedad de las tierras de comunidad, que legalizó al usufructo familiar de la propiedad colectiva. De esta manera se cumplió el objetivo de distribuir la tierra.

En las tierras bajas, en Santa Cruz y el Beni, el Chaco, la Amazonía y las zonas de colonización, donde no hubo ocupación de haciendas, la distribución de tierras se efectuó por dos vías: el asentamiento de grupos poblacionales trasladados de las tierras altas a las tierras bajas, bajo tutela estatal, como parte de un proceso de redistribución de la población para aliviar la presión sobre la tierra en las tierras altas, que luego conti-

nuó de manera espontánea, dando lugar a la propiedad familiar, en las llamadas zonas de colonización. Este proceso tuvo como contraparte la ocupación incontrolada e ilegal de grandes extensiones de tierras fiscales por un reducido número de personas, que dio origen al nuevo latifundio, en el nororiente y el suroriente del país.

Esta constatación implica que la comprensión de los resultados de la Reforma Agraria y la percepción de sus perspectivas inmediatas y futuras requiere de una lectura regional del proceso, para comprender el curso disímil que siguió esta política nacional en cada región, sobre todo por la presencia e intervención de actores locales que tienen intereses contrapuestos, y para hallar respuestas adecuadas a sus particularidades regionales.

Finalmente encontramos que la conjunción de esfuerzos entre organizaciones no gubernamentales y el postgrado de la universidad permite contar con un espacio de trabajo y diálogo que posibilita coordinar la acción con la investigación para el desarrollo, de tal manera que con la concurrencia de actores agrarios y de funcionarios estatales podamos debatir los problemas regionales que plantea la tenencia de la tierra y el desarrollo agrario para así encontrar respuestas y vías de solución compartidas.

*La Paz, agosto de 2003*