

Pese a todo subsiste una fuerte inequidad en el patrón de distribución de la tierra, por la tenencia de tierras de algunas empresas en cantidades excesivas ahora agravada por la excesiva otorgación de las mismas a las comunidades de origen de la parte amazónica nacional.

La Reforma Agraria boliviana tiene dos momentos históricos. El primero, la dictación del Decreto Ley 3464 en 1953, vigente hasta 1992. Posteriormente, ante un proceso que tuvo un fuerte componente de corrupción en los procesos de distribución vía el Servicio Nacional de Reforma Agraria y el Instituto Nacional de Colonización, se determinó ese año la intervención de estos organismos, para dar lugar a un gran debate nacional, que devino en la promulgación de La Ley INRA de 1996 que, tiene como su brazo operativo al Instituto Nacional de Reforma Agraria.

## La Reforma Agraria de 1953

Estuvo orientada a:

“Proporcionar tierra labrantía a los campesinos que no la poseen, o que la poseen muy escasa” a objeto de lograr una estructura de tenencia de la tierra más equitativa, como parte de ese proceso “restituir a las comunidades indígenas las tierras que les fueron usurpadas”.

“Crear las condiciones para una mayor producción y productividad del sector agropecuario”.

“Liberar a los trabajadores campesinos de su condición de siervos, proscribiendo los servicios u obligaciones personales gratuitas, modificando de esta manera las relaciones de producción”.

En relación al primer objetivo, esta disposición, complementada posteriormente con la Ley INRA, significó el punto de partida de un largo proceso de redistribución de tierras en Bolivia entre 1953-2002, cuyos resultados se reflejan en las cifras del Cuadro 1.

A partir de la promulgación en 1953, se observa un lento proceso de titulación, aunque los campesinos se apropiaron de hecho de las propiedades agrarias particularmente en la parte andina del país, que se extiende hasta 1965. Son los años de vigencia de un periodo dominado por el Movimiento Nacionalista Revolucionario, autor de la medida y de otras de transformación económica y social del país.



## Una evaluación necesaria

# 50 Años de Reforma Agraria

Por: Hernán Zeballos  
Doctor en Economía

Cuadro 1

## Distribución de Tierras por Región y Tipo de Beneficiario

Departamentos	Superficie		Beneficiarios	
	(Ha.)	(%)	(No.)	(%)
Santa Cruz y Beni	35.905.056	39	144.162	17
Resto del país	57.271.736	61	716.465	83
Total	93.176.792	100	860.627	100
Tipo	Superficie		Beneficiarios	
	(Ha.)	(%)	(No.)	(%)
Campesinos-Colonizadores	18.827.659	20	638.398	74
Medianos-Grandes Propietarios	47.630.037	51	144.515	17
TCOs	26.718.826	29	77.714	9
Total	93.176.792	100	860.627	100

Fuente: CD. Base de datos INRA, 2002.

De 1966 a 1970, se produce un repunte en cuanto al proceso de titulación de tierras, un periodo de alianzas militar- campesinas que contribuyeron a favorecer al proceso fijado en la Ley de 1953.

Instaurado el primer gobierno del Gral. Hugo Banzer Suarez, periodo 1970-77 se genera un ciclo muy activo de otorgación y titulación de tierras, con cifras que en su pico bordean los cinco millones de Has/año. Tal como se ha repetido muchas veces este periodo está caracterizado por entregas con un marcado favoritismo político, con énfasis sobre todo en grandes propiedades. Aunque, en justicia, también se prosiguió con una titulación muy activa en favor de campesinos y colonizadores, es un periodo donde hay un proceso dinámico de

migración interna Zeballos Hurtado, Hernan, 1975

From the uplands to the lowlands. An economic analysis of rural-rural migration in Bolivia. Tesis doctoral, Universidad de Wisconsin, USA..

La sucesión de gobiernos militares y de facto que caracterizaron al periodo desde la caída de Banzer hasta agosto de 1988, reflejan un periodo en que se mantiene un nivel promedio de entre 750.000 a algo más de un millón de Has./año de entregas y titulación. En esta etapa seguramente se da el fuerte proceso de superposiciones sobre todo en el área oriental del país que dio lugar posteriormente a la intervención.

El gobierno del Acuerdo Patriótico fue pródigo en



cuanto a la otorgación de tierras y titulación tal como se aprecia por el fuerte repunte que oscila entre más de 3 millones de Has. a 4,5 millones de Has/año.

Prosigue el periodo de cero titulaciones entre 1993 y 1997, como resultado del periodo de intervención al Consejo Nacional de Reforma Agraria e Instituto Nacional de Colonización. A partir de la vigencia de la nueva ley, 1996, se acelera el proceso de titulación, sobre todo orientado hacia los grupos indígenas con lo cual se marcan niveles nunca logrados antes. Ello, en buena medida, se debe al apoyo de financiamiento externo que otorgó considerables sumas al proceso de saneamiento a cargo del INRA.

## La Ley 1715

Esta Ley, que entró en vigencia el 18 de octubre de 1996, creó un marco institucional compuesto por el Instituto Nacional de Reforma Agraria (INRA), la Superintendencia Agraria, el Tribunal Agrario y las Comisiones Agrarias Departamentales y Nacional, que determina los siguientes aspectos centrales a cargo del INRA:

- Ejecución de una política de distribución, reagrupamiento y redistribución de tierras priorizando pueblos y comunidades indígenas y originarias que no las posean suficientemente, según la vocación del suelo.
- Ejecución de una política nacional de asentamientos humanos comunitarios con pobladores nacionales.
- Determinación de la ubicación y extensión de tierras fiscales para su uso posterior según las necesidades existentes.
- Expropiación de fundos agrarios por denuncia

u oficio que no estén cumpliendo la función económico-social de la tierra.

- Fiscalización y regulación del uso adecuado del suelo, según parámetros y criterios de sostenibilidad.
- Saneamiento de la propiedad agraria, dividido en tres modalidades:
  - Saneamiento simple (SAN SIM),
  - Saneamiento integrado al catastro (CAT SAN), que se ejecuta principalmente en las zonas de colonización.
  - Saneamiento de Tierras Comunitarias de Origen (SAN TCO), reconocen los derechos territoriales de los pueblos indígenas y determinan un tiempo específico para el saneamiento de 16 demandas.

La situación de tenencia, en respuesta a la nueva Ley, según datos del INRA, se refleja en las cifras siguientes: deduciendo de los 109,86 millones de Ha. con que cuenta Bolivia las correspondientes a lagos, salares, ciudades y cordilleras, se tiene 88,80 millones de Ha. objeto de saneamiento.

Las cifras señalan 18,2 millones de Has. saneadas, 31,69 millones de ha. están en proceso, quedando un saldo por sanear que el INRA no define claramente.

Las anteriores cifras proporcionan un cuadro desalentador en cuanto al hecho de que en la actualidad de 88,8 millones de Has., sólo 18,2 millones tienen seguridad jurídica en virtud a que ya han sido sometidas al proceso de saneamiento que demanda la Ley 1715, el resto de la superficie con referencia al derecho propietario de la tierra está condicionada a la evaluación que realice el INRA a través del proceso de saneamiento.

Según las cifras anteriores el trabajo del Instituto a cargo del tema tierra no ha sido tan lento como frecuentemente se señala.

## Minifundio y Latifundio

Los datos del Cuadro 1 muestran claramente, el extraordinario avance en la distribución de tierras, pero también la persistente situación de inequidad a lo largo de varias décadas de su aplicación.

Estimaciones más recientes Superintendencia Agraria, *Los Mercados de Tierras Rurales en Bolivia*, p. 15, 1998, indican que en las regiones agroecológicas del Altiplano y Valles de Tierras Altas existen unas 340 mil unidades productivas dueñas de unos 20-25 millones de Ha. de las que cultivan sólo unas 700 mil Ha. En promedio, cada unidad productiva posee 65 Ha. Debe recordarse sin embargo que gran parte de este territorio está cubierto por Campos Nativos de Pastoreo

(CANAPAS), los cuales por razones de clima están dedicados sobre todo a la ganadería de camélidos, ovinos y bovinos. Las existencias en número de cabezas, para el año 2002, son las siguientes: 1.900.000 camélidos, 8.901.631 ovinos y 6.576.277 bovinos. Estadísticas Agropecuarias FAO, 2003.. Lamentablemente esta región ha estado sometida a mal manejo de los suelos y su cubierta vegetal, lo que provoca un acelerado proceso de desertización y pérdida de productividad. Según estudios de la SUPERINTENDENCIA AGRARIA, 1999; los indicadores del nivel de degradación de la tierra en Bolivia (superficie en porcentajes) son los siguientes: 9% muy alta, 10% alta, 53% media, 19% baja y 9% muy baja; sobre 1.094.483 km²..

Por otra parte, el cálculo de la densidad poblacional por zona agroecológica, calculado sobre datos de población rural del Censo de 2001 y excluyendo las provincias correspondientes a las nueve ciudades capitales para evitar la distorsión urbana, muestra un nivel de concentración humana muy bajo en todo el país y no llega a una (1) persona/Ha., siendo el altiplano, los valles de tierras altas o valles interandinos, y las zonas denominadas como Yungas (Yungas paceños y Chapare de Cochabamba) las que presentan las mayores concentraciones de personas por Ha.

La misma fuente señala que el otro proceso de ocupación de tierras fue la posterior "consolidación" de derechos propietarios antiguos de grandes estancias ganaderas en el oriente de Santa Cruz, el Chaco y la mayor parte del Beni, resultando en las actuales entre 6 mil y 8 mil estancias ganaderas que contienen una población de 5 millones de cabezas, lo que resulta en un promedio de 700 cabezas por establecimiento.

Al mismo tiempo el Estado otorgó más de 30 millones de Has. de tierras fiscales para expandir la frontera agrícola lo que produjo la aparición de extensas propiedades agrarias con escasa utilización efectiva. En efecto, los más de 40 mil agricultores comerciales de Santa Cruz no cultivan más de 1,5 millones de Ha. anualmente. Aunque paralelamente se da lugar a una ganadería bovina intensiva de alta productividad.

Sobre este problema, herencia de la Ley de Reforma Agraria, se suma otro emergente de la Ley INRA y es la creación de nuevos latifundios ya no de naturaleza empresarial o privada, sino comunitaria.

Las superficies concedidas en algunos territorios indígenas titulados mediante Decreto Supremo y mediante el proceso de saneamiento muestran una gran asimetría en la distribución de tierras, pues mientras familias de algunas TCOs obtienen un promedio de más de 1.000 has. en otras no alcanzan a 100 has. La discrecionalidad con la que el anterior Viceministerio de Asuntos Indígenas



y Pueblos Originarios ubicado nuevamente con esa jerarquía en el Ministerio de Asuntos Indígenas, Campesinos y Agropecuarios, en la calificación de la denominada "demanda espacial" ha devenido en este absurdo resultado.

Aunque aún no se cuenta con datos precisos sobre la población comunitaria originaria, se conoce que la dotación no ha seguido un cálculo económico-agronómico como hubiese sido lógico, sino consideraciones de índole política, lo que produjo dotaciones desmedidas para pocas familias que, además, tienen un muy bajo nivel tecnológico para explotar la tierra. El concepto que parece adoptarse es que estos grupos humanos deben seguir viviendo de actividades de recolección, caza y pesca.

En contraste, puede apreciarse que, en un país tan grande como es el Brasil se estima que una familia de 5 miembros con medianos conocimientos tecnológicos puede vivir perfectamente con la producción agroforestal de 5 has., y en pequeños como El Salvador las parcelas distribuidas por familia, luego de la guerra civil, rondaron el promedio de 3 has. El Paraguay en su proceso de migración interna ha proporcionado un promedio de 10 Has. por familia.

Incluso en Bolivia se estima (según Paz, 1999) Paz, Danilo (1995). Anteproyecto Ley de Desarrollo Agropecuario, La Paz, Bolivia. Un tamaño promedio para las empresas agropecuarias de 700 has. y de 7 has. para los campesinos (2.5 has. en el altiplano, 3.6 en los valles y 30 en el oriente), lo que muestra la desproporcionalidad en la asignación del recurso comparando estas cifras con la dotación a TCO's.

## Evolución del Producto interno bruto agropecuario

Los efectos de la distribución de tierras, sin duda, han tenido el efecto esperado en cuanto a lograr incrementos de la producción, lo que de manera

más precisa se observa al estudiar el comportamiento del PIB agropecuario, partiendo del censo de 1950 hasta el año 2000.

Analizando la serie histórica se observa tres períodos claramente diferenciados, el primero de 1950 a 1969, en el cual la tasa de crecimiento promedio es baja, del orden de 1.5%, ese bajo crecimiento ha sido atribuido por varios investigadores al proceso de adecuación del sector agropecuario al nuevo ordenamiento de unidades productivas emergente del proceso de reforma agraria. Para el segundo período de 1970 a 1979 el crecimiento del PIB agropecuario muestra un verdadero salto como resultado de la irrupción de la actividad empresarial, la diversificación productiva ya señalada y la creación de una infraestructura de caminos en el área integrada de Santa Cruz, lo que explica una tasa de crecimiento promedio de hasta 4.5%/anual. Como resultado del período inflacionario entre 1980 y 1984 se observa una caída, manteniéndose, sin embargo, una producción que supera los 600 millones de dólares/año para reiniciar otro proceso de crecimiento sostenido desde 1985 a la fecha, con una tasa de crecimiento promedio de 2.2%. El año 2002 mostró una cosecha record de soya, superando el millón de toneladas, que contribuyó a mantener tal comportamiento. La década de los 70s el sector agropecuario tuvo el mayor crecimiento de los últimos 50 años.

## Evolución de la tenencia de tierra

A partir del Censo de 1950, y tomando la base de datos del INRA la situación es la siguiente:

- En 1950, algo más de 21 millones de Has. eran unidades con dimensiones mayores a las 5000 Has. adicionalmente cerca de 10 millones de Has. estaban conformadas por unidades entre 500 a menos de 5000 Has. y menos de 1,5 millones de Has. se encontraba en manos de pequeños productores, con menos de 500 Has.

- Los datos del Censo de 1984, 31 años después de la Ley Agraria de 1953 revelan que el patrón de concentración de tierras en unidades superiores a las 500 Has. persiste.
- La situación en 1993, revela que la inequidad se reduce ya que las unidades agropecuarias con menos de 500 Has. significan algo más de 21 millones de Has., correspondientes a un total de 722.248 beneficiarios (95% del total).
- Los últimos datos del INRA, para el año 2002 reflejan avances aún mayores en cuanto a la distribución en los estratos menores a 500 Has., con algo más de 32 millones de Has. A ello habría que añadir la distribución excesiva en favor de las TCO's a la que se ha hecho referencia anteriormente.

## Conclusiones

El recuento histórico, y las cifras presentadas a lo largo de este análisis permiten afirmar que:

- La Reforma Agraria de 1953, cumplió su cometido histórico de redistribuir la tierra,
- Permitió la liberación de las fuerzas productivas, logrando una mayor movilización y fluidez social en el país,
- Generó una agricultura comercial que ha permitido lograr un mayor grado de suficiencia alimentaria y productora de bienes de exportación que han contribuido a diversificar nuestra economía.
- Existe una lenta modernización, más dinámica en la agricultura comercial que en la campesina.
- Subsiste, sin embargo, una fuerte inequidad en el patrón de distribución de la tierra, por la tenencia de tierras de algunas empresas en cantidades excesivas ahora agravada por la excesiva otorgación de tierras a las comunidades de origen de la parte amazónica nacional ■

Comida Típica Japonesa





# Restaurant Yorimichi

Comparta con su familia o sus amigos nuestro acogedor ambiente oriental.

Av. Busch 548, Telf. Reservas 3347717  
Fax. 3327632, Santa Cruz - Bolivia



Exquisitos y saludables platos por su delicada elaboración • Variedad de: Teishoku, Sushi, Sashimi