52 AÑOS DE REFORMA Y CONTRAREFORMA AGRARIA EN BOLIVIA (1953-2005)

Miguel Urioste
Fundación TIERRA
Agosto 2005

Revolución campesina y Reforma Agraria en 1953

Bolivia vivió una profunda conmoción social como efecto de las generalizadas ocupaciones de haciendas en regiones de los valles y del altiplano a principios de la década de los 50. Cuando en abril de 1952 el Movimiento Nacionalista Revolucionario tomó el poder por las armas no tenía claro su programa en relación al tema de la tierra, aunque había formulado varios ensayos que no llegaron a la propuesta explícita de una Reforma Agraria. Esta se dio en los hechos como consecuencia de la rebelión indígena y las generalizas tomas de tierras. Un año después de iniciado el gobierno revolucionario se proclamó en Ucureña (Cochabamba) 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 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 *de la contra reforma agraria que dio lugar al nacimiento del neolatifundismo en las tierras del oriente repartiéndose a diestra y siniestra gigantescos territorios a supuestos hacendados.*

La Reforma Agraria de 1953 eliminó definitivamente el régimen de servidumbre en el altiplano y los valles y devolvió la tierra a sus legítimos dueños, indígenas y campesinos aymaras y quechuas. No obstante, al mismo tiempo se produjo en las tierras bajas de la amazonía y el chaco una verdadera contra reforma agraria que ha consolidado hasta hoy en Bolivia una estructura de propiedad y de producción de corte dual: minifundio en el occidente andino y latifundio en los llanos orientales. Una mayoría de las tierras de los llanos de Bolivia fueron otorgadas en propiedad mediante dotaciones latifundiarias gratuitas a los simpatizantes del régimen de turno o como pago por sustentar los regímenes de facto, especialmente durante la dictadura del General Hugo Banzer (1971-1978), que distribuyó gratuitamente cerca de 12 millones de hectáreas en los llanos de Bolivia.

Cuadro No. 1
Tierras distribuidas en Bolivia de 1953 a 1992

	0 - 50		51 - 500		501 - 2000		2001 - 2500		2501 - 50.000		50.001 o más	
Departamento	Predios	Hectáreas	Predios	Hectáreas	Predios	Hectáreas	Predios	Hectáreas	Predios	Hectáreas	Predios	Hectáreas
Altiplano:												
La Paz	7074	53.309	2060	408.409	1212	1.302.716	263	606.128	746	6.719.856	11	1.007.116
Oruro	556	8.897	557	94.154	195	215.196	36	79.279	318	3.725.627	8	484.531
Potosí	3383	26.864	799	141.991	395	422.696	58	129.332	265	3.218.096	10	913.150
Valles:												
Chuquisaca	5377	12.265	601	108.636	259	273.596	60	135.982	121	957.568	2	137.668
Cochabamba	5151	41.493	1777	334.069	754	753.712	59	132.965	234	1.719.027	1	139.804
Llanos:												
Beni	2633	58.756	1598	315.537	1721	2.091.633	727	1.662.552	1512	7.522.139	1	73.691
Pando	485	5.707	283	52.748	76	77.577	21	47.388	91	817.071	2	198.112
Tarija	2463	20.764	773	164.861	501	527.041	93	217.323	203	1.336.533	2	114.234
Santa Cruz	3791	49.575	3043	678.090	2988	3.572.971	1088	2.544.975	2195	15.843.836	5	1.001.021
Total Bolivia	30913	277.634	11491	2.298.501	8101	9.237.643	2405	5.555.924	5685	37.790.430	42	4.069.328
Porcentajes	52,72	0,47	19,60	3,88	13,82	15,60	4,10	9,38	9,70	63,81	0,07	6,87
Total Predios	58.637											
Total Hectáreas	59.225.466											

Fuente: elaborado en base a datos del INRA

El Cuadro Nº 1 muestra que durante los primeros cuarenta años de la Reforma Agraria se distribuyeron principalmente en los valles y el altiplano casi treinta y un mil predios pequeños -hasta 50 Hectáreas- por una superficie de 277.634 Hectáreas. Corresponden al 52 % del total de los predios distribuidos con una superficie total de solo el 0.47 % del total nacional.

La Contra Reforma Agraria distribuyó gratuitamente durante ese mismo período (1953-1992) cinco mil seiscientos ochenta y cinco predios de hasta cincuenta mil Hectáreas cada uno, principalmente en los llanos de Beni, Pando y Santa Cruz y en la región del Chaco de Tarija. Corresponden al 9.70 % del total de los predios con una superficie del 63.81 % del total de la superficie distribuida en el país. Solo 42 predios –incluidas algunas comunidades indígenas de occidente andino- de más de cincuenta mil Hectáreas acumulan un total de más de cuatro millones de Hectáreas.

De la Reforma Agraria de 1953 a la Ley INRA de 1996

A mediados de los 70, dos décadas más tarde, la Reforma había sido abandonada y nadie sabe cuándo terminó. Quedó arrinconada en los archivos de algunas oficinas, en medio de papeles, miles de expedientes y sin voluntad política ni orientación. Todos los gobiernos fueron negligentes en la conducción de este proceso. Ante el escándalo de la apropiación indebida de 100.000 has. de tierra por parte del Ministro de Educación de entonces, y como resultado de la denuncia comprobada que hizo la Fundación TIERRA, el año 1992 el gobierno 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. Dio un plazo de tres meses.

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 de tierras 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, protestas empresariales, cívicas, de indígenas y campesinos, que concluyeron con la promulgación de la ley INRA a fines de 1996 (que da un plazo de diez años hasta el 2006) para la regularización del derecho propietario, mediante la verificación del cumplimiento de la Función Social y la Función Económico Social. 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 fueron los grupos de poder del oriente y en menor medida organizaciones sindicales campesinas del occidente altiplánico.

Uno de los logros importantes de los pueblos indígenas de las tierras bajas (oriente) fue la inclusión en la ley INRA la propiedad colectiva denominada Tierra Comunitaria de Origen (TCO), un territorio regido bajo el derecho consuetudinario (usos y costumbres) con el respaldo del Convenio 169 de la OIT referido a derechos de indígenas. De manera tangible, esto ha permitido la emergencia de lo indígena especialmente de las tierras bajas reforzando la diversidad étnico-cultural de Bolivia.

El Instituto Nacional de Reforma Agraria lleva ya nueve años aplicando la Ley INRA con una inversión de más de setenta millones de dólares concedidos por la Cooperación Internacional. Estos recursos se han destinado principalmente al proceso de saneamiento y titulación de las Tierras Comunitarias de Origen (TCO) en la región de los llanos y del oriente de Bolivia, mediante la contratación de empresas privadas internacionales de los países donantes, que hicieron evaluación técnico-jurídica de los expedientes agrarios, pericias de campo, geo-referenciación, registro y catastro de los predios. Contrariamente, en la región altiplánica occidental el proceso de saneamiento no ha avanzado, siendo el problema principal el perfeccionamiento (actualización) del derecho propietario de los nietos de la reforma agraria de 1953.

Sin embargo, el proceso de saneamiento se realiza ignorando el marco global de la Ley INRA que dispone un proceso simultáneo de expropiación, reversión de las tierras ilegales y su redistribución en programas de asentamientos humanos. El saneamiento se aplica como si la Reforma Agraria ya hubiera concluido y lo único que faltaría para cerrar el ciclo es el fortalecimiento jurídico del derecho propietario. Esa es la mayor tergiversación de la Ley INRA y de la Constitución Política del Estado en relación al mandato explicito de continuar con la Reforma Agraria hasta concluir con el proceso de saneamiento. Por ello, los grupos de poder ligados a la actividad agropecuaria propugnan vehementemente la conclusión de la Reforma Agraria, mientas que los ‘sin tierra’ propugnan su profundización mediante la ejecución del saneamiento de todas las propiedades agrarias.

Cuadro Nº 2
Resultados generales de saneamiento desde 1996 hasta 2005

Situación	Superficie	Porcentajes
Superficie Saneada	18.319.547,3638	17,08
Superficie en Proceso de Saneamiento	31.690.012,7868	29,54
Superficie por Sanear	57.254.624,2594	53,38
Total	107.264.094,4100	100

Fuente: www.inra.gob
Entre 1996 y 2005- la mayor cantidad de tierra-territorio saneado y en proceso de ser titulado corresponde a los territorios indígenas (TCO) de las tierras bajas del oriente boliviano, con una superficie total cercana a los doce (12) millones de hectáreas.

Conflicto y violencia por el acceso a la tierra

Muchos campesinos-indígenas de tierras altas (occidente) abandonan sus comunidades de origen para trabajar sin ninguna garantía laboral y con jornales que fluctúan entre 2 o 3 dólares al día. Esa precariedad está provocando incesantes flujos migratorios hacia las tierras bajas de los llanos y la amazonía (oriente), regiones que confrontan una enorme presión por el acceso y control de los recursos naturales; especialmente la tierra y el bosque. Los campesinos-indígenas provenientes de las alturas de occidente, se asientan en cualquier parcela que encuentran disponible en los llanos. Pero esas tierras tienen dueños, o por lo menos gente que se atribuye su propiedad con documentos otorgados por el Estado de manera poco clara. Esas tierras constituyen la base patrimonial fundamental de la fortalecida y creciente empresa agropecuaria del oriente, que se organiza políticamente en torno al Comité Cívico de Santa Cruz.

Así, *el acceso a la tierra es ahora uno de los principales elementos de confrontación y conflicto social entre movimientos de indígenas y campesinos sin tierra y grandes propietarios de tierras no trabajadas en los llanos.*

En los últimos años, en las tierras bajas de El Chaco y la Amazonía boliviana (oriente), el conflicto por el acceso a la tierra está atravesando fuertes tensiones resultantes de dos procesos contradictorios: Por un lado, la ciudad y el departamento de Santa Cruz se han constituido en el centro hegemónico del poder económico nacional, sustentado por la notable expansión del cultivo de soya y el crecimiento de la ganadería y en menor medida de los cultivos de algodón y caña de azúcar. Es, sin duda, la región más pujante del país que atrae mano de obra y posibilidades de empleo, pero es allí justamente donde los pueblos indígenas originarios de esas tierras -en el marco de la Ley de Tierras (INRA)- avanzan lentamente en la conquista de la titulación de territorios indígenas de propiedad colectiva.

En los hechos de manera sorda y solapada, hay en esta región una guerra subterránea por el acceso a la tierra y a los bosques que enfrenta –casi irreconciliablemente- a los grandes propietarios de tierra, muchos de ellos especuladores de tierras, con indígenas orientales y amazónicos por un lado y migraciones de campesinos colonizadores "collas" de la región andina

(occidente), por el otro. Los sectores empresariales productores agropecuarios no hacen nada por diferenciarse de aquellos que especulan con la tierra, al contrario, utilizan los gremios empresariales para mimetizar vastas propiedades ilegales.

Es por esto que a inicios del 2005 han propuesto un proyecto político de autonomía regional, que entre otras cosas tendría la intención de controlar localmente los recursos naturales, en particular la tierra.

Presencia indígena campesina en el poder estatal

Los emergentes movimientos indígenas fortalecieron más su identidad étnica territorial y la reconstitución de sus formas de poder local, con la aprobación de la Ley de Participación Popular (1994). Esa medida, la descentralización municipalista con reconocimiento jurídico de las autoridades indígenas originarias y de las circunscripciones territoriales de sus comunidades, ha despertado mayor sentimiento de pertenencia, autogobierno y apropiación indígenas de la institucionalidad pública local, aunque algunas veces de forma contradictoria y conflictiva. De los 327 municipios que existen en Bolivia en el año 2005, unos 280 son mayormente rurales y están gobernados generalmente por alcaldes y concejales de origen indígena campesino.

En la legislatura 2002-2005, prácticamente un tercio de los representantes nacionales en el Congreso Nacional –por primera vez en la historia republicana- son indígenas. Su presencia es muchas veces vista como una afrenta a los partidos tradicionales y a los ciudadanos mestizos que hasta hace poco controlaban hegemónicamente el poder político y económico.

Ser indígena y campesino es ser excluido y empobrecido

La migración de población del campo hacia las ciudades ha aumentado como consecuencia de la total apertura a las importaciones en general, pero particularmente de productos agrícolas y de alimentos tradicionalmente producidos por poblaciones indígenas y campesinas, dispuestas desde 1985 como parte de las políticas económicas neoliberales. Tanto el PNUD como el Banco Mundial, coinciden en señalar que la extrema pobreza sigue concentrada en las áreas rurales. Más del 90% de la población rural indígena de Bolivia continúa viviendo en condiciones de extrema pobreza y han desarrollado estrategias de supervivencia –nueva ruralidad- que combinan múltiples iniciativas para generar empleo temporal y complementar los ingresos familiares mediante el comercio, producción artesanal, pero especialmente mediante la venta de su fuerza de trabajo fuera de su lugar de origen.

La demanda indígena de propiedad colectiva del territorio y de todos sus recursos naturales

Desde hace una década, simultáneamente al proceso de Participación Popular (1994) y la aplicación de la nueva Ley de Tierras (1996), se ha fortalecido en los indígenas campesinos bolivianos una fuerte demanda de apropiación plena de los

recursos naturales. Ellos interpretan el cumplimiento de las disposiciones del convenio 169 de la OIT como el mandato para ejercer su derecho a ser propietarios absolutos de todos los recursos naturales de su territorio comunal.

La demanda de territorios indígenas en las tierras bajas (TCO), fue convertida en una reivindicación histórica-política por los indígenas de las tierras altas. Ellos demandan que sus territorios sean una especie de espacios históricos-culturales semi-autónomos donde puedan controlar los recursos naturales. Esta sería una especie de antesala para la deseada refundación de la antigua nación andina denominada Qullasuyo.