

La reforma agraria en las tierras bajas de Bolivia	Titulo
Romero Bonifaz, Carlos - Autor/a;	Autor(es)
Proceso agrario en Bolivia y América Latina	En:
La Paz	Lugar
CIDES-UMSA, Posgrado en Ciencias del Desarrollo PLURAL editores	Editorial/Editor
2003	Fecha
	Colección
Ley INRA; Producción agrícola; Colonización; Distribución de la tierra; Plan Bohan; Haciendas; Reforma agraria; Saneamiento de tierras; Territorio indígena; Bolivia;	Temas
Capítulo de Libro	Tipo de documento
<a href="http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/Bolivia/cides-umsa/20120904111922/04resultados.pdf">http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/Bolivia/cides-umsa/20120904111922/04resultados.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)



# 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 explotarlas.
- 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 y originarios en su ejecución.
- Establece que las propiedades de terceros situadas al interior de las TCO que durante el saneamiento revertan 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.