

# Medio siglo de la reforma agraria boliviana

*Danilo Paz Ballivián<sup>1</sup>*

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

La estructura agraria anterior a la revolución nacional estaba compuesta por 8137 grandes y medianas haciendas, con colonos que trabajaban gratuitamente las tierras de dominio del patrón (con muy pocas excepciones allí donde existía escasez de fuerza de trabajo). Coexistían con la hacienda 3.779 comunidades originarias, ubicadas sobre todo en el altiplano, que combinaban la propiedad privada de las sayañas con la propiedad comunitaria de las aynocas (de uso privado rotatorio). La pequeña producción campesina sólo era una minoría localizada en los valles y algo del oriente (INE 1985).

La hacienda monopolizaba la venta de la producción destinada al mercado de las ciudades y centros mineros. Sus ganancias no se invertían en la agricultura sino que eran desviadas a la minería, dando lugar al surgimiento del capitalismo minero (mediando el comercio y la banca), en la segunda mitad del siglo XIX (Rodríguez 1978). A finales del mismo siglo, se establece la explotación extractiva de la goma en el norte de Bolivia, basada en la subsunción formal del trabajador al capital. Indígenas reclutados de la amazonía y enganchados de la frontera fueron subordinados al capital mediante un salario de deuda anticipada que retenía la fuerza de trabajo para la pica de la goma y la recolección de la castaña (Pacheco 1992).

Por la conquista, la formación de misiones, las guerras (Acre y Chaco), el establecimiento de barracas gomeras y de haciendas ganaderas, los pueblos indígenas de las tierras bajas del oriente fueron reducidos a una cuarta parte de su población original (250.000 de 1.000.000 de habitantes). También fueron marginados a la selva y a tierras no aptas para la ganadería y la agricultura (Riester 1994). Recién en las décadas del 80 y 90 del siglo XX, estos pueblos han sido considerados como parte integrante de la estructura agraria boliviana.

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

---

<sup>1</sup> Danilo Paz Ballivián, Director del Instituto de Investigaciones Sociológicas (IDIS-UMSA).

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

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

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

Con los datos de los Censos de población y vivienda de 1950, 1976, 1992 y 2001, se puede afirmar que, en los primeros 25 años a partir de 1952, el minifundio es el primer factor de migración del campo a la ciudad y al exterior, sobre todo a la Argentina. En cambio, en el periodo comprendido entre los censos de 1976 a 1992 (16 años), al minifundio se suma el deterioro de la fertilidad del suelo y la erosión como causas de la emigración campesina (Banco Mundial 1998). Al contrario, en el último periodo de 1992 al 2001, existe un pequeño crecimiento del orden de 1.4% anual, que indica que la población campesina, aún mediando condiciones adversas, opta por emigrar menos, dada la situación de crisis de empleo tanto en las ciudades como en el exterior (INE 2002).

La estructura agraria boliviana actual muestra, en primer término, la hegemonía de la empresa agraria, formada por aproximadamente 50.000 unidades productivas, capitalistas, medianas y grandes, sin embargo, sólo una minoría de ellas (las especializadas en productos destinados a la industria y la exportación, principalmente soya) tiene una alta composición orgánica de capital. La mayoría practica un uso extensivo de la tierra, con baja inversión de capital (sobre todo las haciendas ganaderas de las pampas de Moxos, Llanos de Santa Cruz y el Chaco boliviano). Empresas agrarias también existen en el altiplano y valles, pero comparativamente son aún más minoritarias y dedicadas a la producción de leche y rubros

tradicionales. Finalmente, en este grupo figuran las empresas de explotación de madera, que ahora se ubican sobre todo en los bosques de Beni, Pando, el norte de La Paz y el Chapare cochabambino (López 1993).

La Economía Campesina, numéricamente predominante y subordinada al mercado capitalista, está formada por 550.000 unidades agropecuarias, entre las que se puede distinguir 450.000 como pertenecientes al altiplano y valles y 100.000 al trópico y sub trópico boliviano. La mayoría de estos últimos es colonizadora del área tradicional. En este grupo también entran las aproximadamente 45.000 familias de los pueblos indígenas de las tierras bajas del oriente, ya que su principal ocupación es la agropecuaria (Paz 1998).

Si tomamos la distribución de la tierra por unidades agropecuarias y por tamaño de las explotaciones del II Censo Nacional Agropecuario de 1984 (Ver Cuadro 1) como una muestra y la expandimos al universo de 600.000 unidades agropecuarias, el resultado es el siguiente (Ver Cuadro 2):

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

TAMAÑO DE LA EXPLORACIÓN	UNIDADES AGROPECUARIAS		SUPERFICIE (Has.)		PROM No.2/No.1
	No. 1	%	No.2	%	
0 a 4,99	214.437	68,16	323.374	1,43	1,51
5 a19,99	57.828	18,4	516.285	2,28	8,92
20 a 99,99	30.125	9,58	1.213.018	5,35	40,27
100 a más	12.160	3,86	20.617.475	90,94	1.695,50
<b>TOTAL</b>	<b>314.600</b>	<b>100,00</b>	<b>22.670.152</b>	<b>100,00</b>	<b>72,06</b>

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

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

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

TAMAÑO DE LA EXPLORACIÓN	UNIDADES AGROPECUARIAS		SUPERFICIE (Has.)		PROM No.2/No.1
	No. 1	%	No.2	%	
0 a 4,99	408.960	68,16	618.275	1,43	1,51
5 a19,99	110.400	18,4	985.781	2,28	8,92
20 a 99,99	57.480	9,58	2.313.126	5,35	40,27
100 a más	23.160	3,86	39.318.818	90,94	1.695,50
<b>TOTAL</b>	<b>600.000</b>	<b>100,00</b>	<b>43.236.000</b>	<b>100,00</b>	<b>72,06</b>

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

Con estos antecedentes, podemos estimar que la composición de la estructura boliviana actual se presenta con las mismas contradicciones detectadas hace casi 20 años. En el rango de propiedad de menos de 5 Has. están los campesinos pobres, sobre todo del altiplano y valles. Estos minifundistas necesariamente complementan su agricultura con la venta de su fuerza de trabajo y otras estrategias de sobrevivencia. Representan el 68% de las unidades agropecuarias del país, pero detentan sólo el 1.43% de la tierra, con un promedio de propiedad de 1.51 Has.

En el rango de 5 a 20 Has., están los campesinos minifundistas del trópico y subtrópico boliviano y un pequeño porcentaje de campesinos medios del área tradicional del altiplano y los valles, con un tamaño de propiedad promedio de 9 Has. A la escasez de superficie disponible se suma la falta de capital para desarrollar un uso más intensivo de la tierra. Representan el 18.4% del total de productores y tienen sólo el 2.28 % de la tierra. Estas 110.400 familias también complementan su economía con la venta de trabajo temporal y tareas artesanales en los propios lugares de origen.

El rango de 20 a 100 Has. comprende mayoritariamente a los campesinos acomodados del área tradicional del altiplano, valles y zonas de colonización y una minoría de campesinos medios del trópico boliviano. Siendo menos del 10% de los productores totales, disponen del 5.35% de la superficie, con un promedio de propiedad de 40.27 Has. En general, se trata de economías viables, que recurren a la compra de fuerza de trabajo adicional a la de su familia, dada la magnitud de sus dominios. En este grupo también se halla pequeñas y medianas empresas, dependiendo del tipo de cultivo y la región agroecológica.

Finalmente, en el rango de 100 Has. y más, que involucra a 23.160 unidades productivas, con un promedio de propiedad de 1.700 Has., están las empresas agroindustriales del oriente, pero sobre todo las haciendas ganaderas del Beni, Santa Cruz y el Chaco. También en este grupo se cuenta las pocas empresas agropecuarias del área tradicional del altiplano y valles. La mayoría de las denominadas empresas, sin embargo, mantiene un uso extensivo de la tierra y tecnológicamente son poco modernas, a juzgar por su rendimiento productivo y los márgenes de sobreexplotación de la fuerza de trabajo que utilizan.

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

La relación productiva de la pequeña producción campesina, explotada por el mercado que no reconoce sus altos costos de producción y también por el capital comercial y usurario,

tiene posibilidades de desarrollo, sólo a condición de organizarse por rubros principales de producción, para influir en la determinación de los precios, disminuir los márgenes de comercialización y contar con capital de crédito de fomento. En el altiplano y valles, los campesinos requieren contar con riego y aplicar paquetes tecnológicos apropiados. El excedente poblacional campesino, proveniente del crecimiento natural, debe articularse a planes de asentamientos en zonas del trópico y subtrópico con vocación agropecuaria. Como en el pasado, el Estado está obligado a establecer áreas de colonización y dotar de infraestructura de caminos y servicios. Los movimientos de toma de tierras surgen precisamente por un retraso del Estado en esta materia.

Los pueblos indígenas de las tierras bajas del oriente, ubicados en la amazonia, los bosques benianos, los llanos de Santa Cruz y el Chaco boliviano, agrupados en más de 30 grupos étnicos, cuya población varía de 50 a 50.000 habitantes y que suman aproximadamente 45.000 familias, tienen dominios territoriales a los que han sido marginados (legales o en proceso de legalización como Tierras Comunitarias de Origen), pero su mayor problema radica en su posición subalterna ante grupos de madereros, ganaderos y comerciantes (Riester 1994). La política del Estado no debe reducirse al reconocimiento de territorios, es necesario elaborar planes de explotación sostenibles del bosque y programas específicos de desarrollo agropecuario, teniendo en cuenta que el 90% de los indígenas de las tierras bajas es agricultor. Como en el caso de los campesinos, la organización de estas etnias debe tener como base la producción, lo que no secundariza su identidad cultural, sino más bien la fortalece.

En la coyuntura actual, el Estado está obligado a garantizar el desarrollo de las tres vías existentes: la empresarial, la campesina y la de los pueblos indígenas del oriente. A diferencia de otros países, esto es posible dada la disponibilidad de recursos de tierra, agua y bosques. Tiene que delimitarse nuevas áreas de colonización para los excedentes poblacionales del altiplano y los valles (replantear el objetivo del Plan Decenal del MNR 1962-71, de asentamiento a largo plazo de 100.000 familias en zonas del trópico y subtrópico). Los 50 años de la Reforma Agraria han demostrado que la tierra sin infraestructura caminera y de riego, sin tecnología apropiada y sin crédito de fomento no tiene un resultado positivo. En este sentido, el Estado debe reasumir la dirección de la investigación, extensión agrícola y crédito. Por su parte, los productores campesinos del altiplano, valles e indígenas del oriente tienen que formar organizaciones en torno a la producción de su principal rubro destinado al mercado, para asegurar que los precios cubran sus costos de producción y permitan márgenes de ganancia. Esta y no otra es la viabilidad de la economía campesina en el contexto económico actual (ANCB 2000).

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

## **Bibliografía**

### **ANCB**

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

### **Banco Mundial**

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

### **GUTELMAN, Michel**

- 1978 Estructuras y Reformas Agrarias. Fontamara, Barcelona.

### **INE**

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

### **LOPEZ, Javier**

- 1993 Recursos Forestales de Bolivia y su Aprovechamiento. Artes Gráficas, La Paz.

### **PACHECO, Pablo**

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

### **PAZ, Danilo**

- 1987 Estructura Agraria Boliviana. Editorial Popular, La Paz.
- 1995 Lecciones de Sociología Rural. Plural Editores-CID, La Paz.
- 1998 Fórmula Trinitaria de la Agricultura Boliviana. Temas Sociales No. 20. Instituto de Investigaciones Sociológicas, Carrera de Sociología-UMSA, La Paz.

### **RIESTER, Jurgen**

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

### **RODRÍGUEZ, Gustavo**

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

### **SOLON, Pablo**

- 1995 La tierra Prometida. Informe Especial, CEDOIN, La Paz.

### **URIOSTE, Miguel**

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

### **YBARNEGARAY, Roxana**

- 1992 Espíritu del Capitalismo y la Agricultura Cruceña. CERID, La Paz.

La Paz, julio de 2003