

**¿Revolución agraria o
consolidación de la
vía terrateniente?**



**El Gobierno del MAS
y las políticas de
tierras**

Enrique Ormachea Saavedra

**Documento de
Coyuntura**

**¿Revolución agraria o
consolidación de la vía
terratendiente?**

*El Gobierno del MAS y
las políticas de tierras*

Enrique Ormachea Saavedra



La Paz, Bolivia

2007

Centro de Estudios para el Desarrollo Laboral y Agrario -
CEDLA

¿Revolución agraria o consolidación de la vía terrateniente?:
El Gobierno del MAS y las políticas de tierras” / por Enrique
Ormachea Saavedra / CEDLA

(Serie Documento de Coyuntura)
La Paz: CEDLA, Julio de 2007, ----- páginas

I. t.

II. s.

Documento de Coyuntura 16

**¿Revolución agraria o consolidación de la vía
terratendiente?: El Gobierno del MAS y las
políticas de tierras**

Enrique Ormachea Saavedra

Julio de 2007

Depósito legal:

Cuidados de edición: Helen Álvarez Virreira
Ilustración de tapa: Galia Tapia Higa
Diseño: Comunicación, CEDLA
Impresión: Team Graphics

©Todos los derechos reservados:

*Impreso en Bolivia
Printed in Bolivia*

CEDLA
Av. Jaimes Freire N° 2940, Sopocachi
Telfs. 2-412429 - 2-413175 - 2-413223
Fax: (591) (2) 2-414625
E-mail: cedla@cedla.org
URL: www.cedla.org
La Paz - Bolivia

Ninguna parte de esta publicación, incluido el
diseño de tapa, puede ser reproducida,
almacenada o transmitida de manera alguna ni
por ningún medio, sin permiso previo del editor.

Contenido

Presentación	
Introducción	9
La revolución de 1952 y las vías de desarrollo del capitalismo en la agricultura.....	19
El neoliberalismo y la consolidación de la vía terrateniente....	29
La Ley INRA como instrumento de legalización de los intereses terratenientes.....	37
Las políticas de tierras de los organismos financieros internacionales.....	47
<i>El modelo de reforma agraria de mercado</i>	50
<i>La nueva panacea: mercado de arrendamiento de tierras</i>	52
Las políticas de tierras del gobierno de Carlos Mesa Gisbert	57
<i>La Estrategia Nacional de Desarrollo Rural</i>	59
<i>El denominado “paquete agrario de Mesa”</i>	61
Las políticas de tierras del gobierno de Eduardo Rodríguez Veltzé.....	65
Las políticas de tierras del Gobierno del MAS.....	71
<i>Los decretos de la “revolución agraria”: la persistencia del enfoco de “reforma agraria de mercado”</i>	74
<i>El Plan Nacional de Desarrollo y la “revolución agraria”</i>	79
<i>Propuesta de modificación de la Ley INRA</i>	82

La “reconducción comunitaria de la reforma agraria” del Gobierno del MAS.....	91
¿ <i>Desmontaje del neoliberalismo?</i>	93
¿ <i>Descolonización de la estructura agraria?</i>	99
¿ <i>Vía campesina o vía terrateniente?</i>	111
Bibliografía	115
Anexos: Cuadros estadísticos	121

Presentación

Las reformas agrarias llevadas a cabo en América Latina durante el siglo XX —incluida la boliviana de 1953—, estuvieron orientadas a eliminar las trabas que impedían el desarrollo del capitalismo en la agricultura. Se buscaba liquidar el latifundio feudal, las relaciones de poder y de dominación propias de esta forma de producción en el campo.

El camino utilizado para el desarrollo del capitalismo en la agricultura ha sido generalmente la vía *prusiana* o *junker*, en el que la propiedad terrateniente se transforma progresivamente en una empresa dando origen a una pequeña minoría de grandes granjeros. El otro camino, conocido como la vía *norteamericana* o *farmer*, se desarrolla en espacios donde no existen haciendas terratenientes o a partir de la destrucción de las mismas a través de la confiscación y fragmentación de las posesiones feudales.

En Bolivia se habría transitado por los dos caminos. Investigadores y analistas de la problemática agraria coinciden en señalar que con la reforma agraria de los años cincuenta del siglo pasado, el latifundio feudal basado en la renta en trabajo ya no existe como forma predominante de producción en el campo. Además, se sostiene que las tierras que fueron distribuidas para el usufructo especulativo en los años setenta y ochenta, pueden haber sufrido procesos de parcelación, dando lugar a la aparición de grandes, medianos y pequeños propietarios productivos. Si esto es así, cuando se habla de la eliminación del latifundio —tal como profesa el actual Gobierno— debe hacerse clara referencia a su naturaleza capitalista y no a su carácter “improductivo”.

El contrasentido surge cuando, desde las esferas gubernamentales, se predica una revolución agraria o “reconducción comunitaria de la reforma agraria” y al mismo tiempo se garantiza la propiedad de las grandes empresas agropecuarias nacionales y transnacionales, aduciendo que son diferentes al “latifundio improductivo”. Por este motivo cabe preguntarse: ¿Cuál el camino que sigue el Gobierno? ¿Persiste en la vía terrateniente de desarrollo capitalista de la agricultura u opta efectivamente por una vía campesina?

El presente documento pretende conocer precisamente esas orientaciones y sus alcances, en un contexto afectado por más de 20 años de neoliberalismo. Interesa debatir si la propuesta oficial llevará a las comunidades campesinas e indígenas por un sendero diferente al capitalismo o si sufrirán aún más sus rigores.

La Paz, julio de 2007.

Carlos Arze Vargas
Director Ejecutivo
CEDLA

Introducción

La asunción al Gobierno del Movimiento al Socialismo (MAS), partido que se autodenomina representante genuino de los intereses de los campesinos e indígenas, ha suscitado enormes expectativas entre vastos sectores de la población boliviana y del exterior, a partir de un discurso que reivindica el “desmontaje del neoliberalismo” y la “descolonización del Estado”. En este sentido, una de las expectativas mayores se centra justamente en la solución que esta administración pueda dar al problema de la tierra, en un escenario que se caracteriza por una cada vez mayor relevancia de la producción agropecuaria y forestal capitalista, así como por evidentes síntomas de crisis de la economía campesina.

En el marco de una gran campaña mediática —desplegada fundamentalmente en ocasión de las elecciones para la Asamblea Constituyente— el Gobierno ha venido sosteniendo que en el país se habría iniciado toda una “revolución agraria”, a partir de la aprobación de siete decretos supremos en mayo de 2006 y de su propuesta de modificación de aspectos puntuales de la Ley INRA denominada de “reconducción comunitaria de la reforma agraria”, promulgada en noviembre de 2006.

La orientación de la propaganda del Gobierno, las declaraciones de sus principales autoridades y las reacciones de las organizaciones empresariales y cívicas del Oriente del país, dan la sensación de que se estaría frente a unas medidas encaminadas a dar soluciones radicales al problema de la tierra para favorecer a los campesinos y que, para ello, se estarían afectando drásticamente los intereses de los terratenientes.

Desde principios de mayo de 2006, las autoridades gubernamentales anunciaban el inicio de una “reconducción de la Reforma Agraria”, de una “segunda reforma agraria” y hasta de una “nacionalización de la tierra”, que estarían orientadas a una “redistribución de tierras en todo el país”, particularmente en las regiones bajas como Santa Cruz, donde, según el Gobierno, la reforma agraria de 1953 no habría tenido lugar (La Prensa 05.05.2006). En este sentido, se indicaba que ante posibles resistencias a este proceso “de transformaciones del agro” el Poder Ejecutivo llegaría a usar “la fuerza pública para revertir las grandes extensiones de tierra improductiva que está en pocas manos” y, de esta manera, “llevar a la realidad la abolición del latifundio” (El Deber 08.05.2006).

En muy corto tiempo, y ante las reacciones de las organizaciones empresariales, este tipo de afirmaciones —de alto contenido mediático— fueron bajando de tono, por lo que diferentes autoridades gubernamentales comenzaron a sostener que la “revolución agraria” del MAS se basa en el “respeto de la propiedad privada siempre y cuando cumpla con la Función Económica Social” (El Deber 12.05.2006), que en realidad “no se trataría de una reforma agraria sino sólo de una redistribución de tierras fiscales” por lo que no se “expropiará a nadie” (Bolpress 12.05.2006). Se advertía, finalmente, ante anuncios o amagos de tomas de tierras por parte de grupos campesinos, “que el Gobierno no tolerará maltrato a la propiedad privada en cualquier parte del país” (El Mundo 26.05.2006).

A objeto de comprender la perspectiva de nuestro análisis sobre el asunto en cuestión, es importante abarcar en esta breve introducción algunos aspectos que merecen ser señalados. En primer lugar, se debe recordar que las reformas agrarias llevadas a cabo en América Latina durante el siglo XX —incluida la boliviana de 1953— estuvieron orientadas a eliminar las trabas que impedían el desarrollo del capitalismo en la agricultura; es decir, se planteaban superar el freno que significaba para este propósito el latifundio de características feudales y, por tanto,

se dirigían a eliminar las relaciones de poder y de dominación propias de estas formas de producción en el campo.

Asimismo, estos cambios se produjeron tanto a través de la reforma como a través de la revolución campesina. En el caso de los procesos de reforma, el camino utilizado para el desarrollo del capitalismo en la agricultura ha sido generalmente aquel conocido como la vía *prusiana* o *juncker*, donde la propiedad terrateniente se transforma progresivamente en una empresa capitalista que condena a los campesinos a procesos de expropiación caracterizados por su lentitud, dando origen a una pequeña minoría de grandes granjeros. El otro camino, conocido como la vía *norteamericana* o vía *farmer*, se desarrolla en espacios donde no existen haciendas terratenientes o a partir de la destrucción de las mismas a través de la confiscación y fragmentación de las posesiones feudales, es decir, a través de la revolución campesina; en esta vía fracciones del campesinado van evolucionando hasta convertirse en un granjeros capitalistas. Estas son las dos vías a través de las cuales se ha desarrollado históricamente el capitalismo en la agricultura (Lenin, V., 1978: 28-29).

En el caso boliviano, la revolución de 1952 desencadenó el desarrollo de ambas vías. Por un lado, se produjo la revolución campesina que, a través de la acción directa, confiscó y parceló las propiedades terratenientes en los Valles y el Altiplano, eliminando de hecho el latifundio feudal basado en la renta en trabajo y sentando así las bases para el desarrollo de la vía campesina o *farmer*. Asimismo, promovió esta vía a través de los programas de colonización de las tierras bajas de los departamentos de La Paz, Cochabamba y Santa Cruz. Por otro lado, el Decreto Ley de Reforma Agraria de 1953 dio curso al proceso a través del cual las haciendas —fundamentalmente asentadas en el Oriente del país— se transformaron en empresas capitalistas, con lo que también se sentaban las bases para el desarrollo de la vía *juncker* o terrateniente.

En este sentido, salvo la pervivencia de algunas haciendas, fundamentalmente ganaderas, que se caracterizan por la combinación de la retribución en salario y renta en trabajo, es decir unidades productivas

que presentan aún algunos resabios serviles, la gran mayoría de investigadores y estudiosos de la problemática agraria —salvo aquellos que no contemplan las relaciones de producción en sus análisis— coinciden en señalar que con la reforma agraria de los años cincuenta del siglo pasado, el latifundio feudal basado en la renta en trabajo ya no existe más como forma predominante de producción en el campo.

Por otro lado, no existe hasta la fecha información empírica que demuestre el predominio del denominado latifundio improductivo en el oriente del país. Por el contrario, algunos autores sostienen y otros constatan que las tierras que fueron objeto de una distribución para el usufructo especulativo en los años setenta y ochenta, ya pueden haber sufrido procesos de parcelación —por la acción del mercado de tierras— lo que más bien puede haber dado lugar a la aparición de grandes, medianos y pequeños propietarios productivos sobre la base de este tipo de latifundio (Muñoz, J., 1999; MDS/VDT, 2005; Pacheco, P., 2006; Pérez, M., 2007).

En consecuencia, cuando a inicios del siglo XXI el Gobierno del MAS habla de la eliminación del latifundio, no puede entenderse como tal otra propiedad que no sea aquella del terrateniente, cuyo ingreso se genera a través de la obtención de la renta capitalista de la tierra (y que no tiene relación alguna con las obligaciones impuestas a los siervos por el propietario feudal), o de aquella de la empresa capitalista cuyo ingreso se basa en la ganancia a través de la explotación de fuerza de trabajo asalariada. En este sentido, la eliminación de ambas figuras sólo puede darse en el marco de una revolución agraria que corresponda a una revolución social orientada a superar la sociedad capitalista. Esta transformación cualitativa de la sociedad boliviana no está, sin embargo, contemplada por el MAS.

Por ello, su propuesta de “revolución agraria” plantea solamente la eliminación del “latifundio improductivo”, lo que implica —y así lo han manifestado las autoridades del Gobierno— que respetarán el “latifundio productivo cualquiera sea su extensión”; es decir, la gran propiedad

agraria, ganadera y forestal capitalista y la gran propiedad terrateniente que “cumpla la Función Económica Social (FES)”. Si por latifundio se entiende solamente el monopolio de una determinada extensión territorial “improductiva”, se trataría entonces de una acción destinada no a la liquidación del latifundio sino a su restricción, puesto que el latifundio productivo —incluso aquel que presenta aún rasgos serviles, pero que cumple la FES— será respetado. Por otro lado, es preciso recordar que el latifundio “moderno”, es decir, aquel que corresponde al desarrollo del capitalismo, no es aquel que se basa en la extensión al infinito de cada una de las haciendas (que caracterizaba a la gran propiedad feudal) sino el que se basa en la unión —sin continuidad territorial— de varias haciendas, es decir la centralización de la propiedad por la vía de la centralización de la administración. Es bajo esta manera que en la agricultura moderna se forma y consolida la hacienda gigante y que, por lo mismo, no conoce límites (Kautsky, K., 1983: 179-182).

Este respeto a la gran propiedad capitalista agraria y terrateniente “productiva” que profesa el Gobierno del MAS, tiene su explicación en la importancia que éste le asigna a las grandes empresas nacionales y transnacionales como socias en la explotación de los recursos naturales y como actores centrales del modelo agroexportador en curso. Pero, por otro lado, y en tanto partido campesino, también se ve obligado a dar respuestas a las demandas de tierras de los campesinos pobres y de los indígenas.

En este sentido, la elaboración de este documento responde a la necesidad de conocer si las orientaciones de la “revolución agraria” rompen o no con las políticas agrarias y de tierras implementadas por el neoliberalismo en los últimos 20 años y, por tanto, a la necesidad de debatir si la “revolución agraria” del MAS fortalecerá la vía terrateniente de desarrollo capitalista de la agricultura o, si por el contrario, fortalecerá la vía campesina que, desde el discurso oficial y los planteamientos del Plan Nacional de Desarrollo, sería la privilegiada en consonancia con los propósitos del “capitalismo andino”. Esta última vía, en un reciente

documento sobre políticas de tierras elaborado en febrero de 2007 por el Ministerio de Desarrollo Rural, Agropecuario y Medio Ambiente, viene envuelta en un discurso “comunitarista” que, aparentemente, pretende señalar una vía diferente ya que la “reconducción comunitaria de la reforma agraria” privilegiaría la propiedad colectiva de la tierra como base para la reconstitución de las comunidades campesinas e indígenas, y la constitución de nuevas capaces de perpetuarse en el tiempo. En este sentido, interesa también debatir si las propuestas “comunitaristas” del Gobierno del MAS llevarán a las comunidades campesinas e indígenas por un sendero diferente a las inequidades inherentes al capitalismo; o si, por el contrario, estas comunidades sufrirán tarde o temprano los rigores del mercantilismo y del predominio del modo de producción capitalista en el país.

Para poder debatir estos aspectos, este documento ha sido estructurado de la siguiente manera. El primer capítulo presenta un apretado recuento de las políticas agrarias y de tierras que fueron sentando las bases de la evolución de las dos vías del desarrollo del capitalismo en la agricultura, a partir de la revolución agraria campesina de 1952 y de la Ley de Reforma Agraria de 1953 hasta la finalización del período nacionalista o de sustitución de importaciones. El segundo capítulo señala las principales orientaciones de las políticas económicas neoliberales que permitieron la consolidación de la vía terrateniente y comprueba empíricamente la mayor relevancia que viene adquiriendo la producción capitalista en el campo y la crisis de la producción campesina. En la medida en que la “revolución agraria” del Gobierno del MAS se sustenta en el andamiaje legal agrario estructurado durante el neoliberalismo, el tercer capítulo presta atención al análisis de las razones que obligaron a la formulación de la Ley INRA en 1996, así como a sus principales orientaciones.

Teniendo en cuenta la influencia de los organismos financieros internacionales en la definición de las políticas agrarias y de tierras en

el período neoliberal, el cuarto capítulo apunta a conocer las principales orientaciones de los enfoques de las denominadas “reformas agrarias de mercado” que promueven este tipo de organismos, así como sus principales efectos en algunos países de América Latina donde han sido aplicados. Este capítulo cobra importancia puesto que la “revolución agraria” del MAS no rompe con estas concepciones. Los capítulos quinto y sexto están dedicados a conocer las orientaciones de las políticas agrarias y de tierras de los gobiernos de Carlos Mesa Gisbert y de Eduardo Rodríguez Veltzé. Ambos gobiernos propiciaron los modelos de “reforma agraria asistidos por el mercado” e intentaron operativizarlos a través de decretos supremos. En este sentido y teniendo en cuenta que la “revolución agraria” del MAS también se basa en varias de esas disposiciones legales, ambos capítulos dan cuenta de sus orientaciones.

A objeto de contar con información empírica que permita sustentar las conclusiones sobre las orientaciones y los resultados de la “revolución agraria” gubernamental, el séptimo capítulo contempla los siguientes aspectos. En el primer acápite se analizan los siete decretos supremos aprobados por el Gobierno en junio de 2006, denominados “los siete surcos”; en el segundo acápite se evalúan las orientaciones de las políticas agrarias y de tierras del Plan Nacional de Desarrollo, presentado también en junio de 2006; en el tercer acápite se desarrolla el análisis de la propuesta de reforma de la Ley INRA, denominada de “reconducción comunitaria de la reforma agraria”, presentada por el Ejecutivo al Parlamento y aprobada por esta instancia en noviembre de 2006. Finalmente, y considerando también el documento “La revolución agraria. Política de tierras para la reconducción comunitaria de la reforma agraria”, presentado oficialmente como borrador final en febrero de 2007 por el Ministerio de Desarrollo, Agropecuario y Medio Ambiente, se plantean las principales conclusiones relativas a los temas de debate ya señalados.

La revolución de 1952 y las
vías de desarrollo del
capitalismo en la agricultura

La estructura agraria boliviana en el período anterior a la revolución de abril de 1952 se caracterizaba por el predominio de unidades productivas organizadas bajo el sistema de hacienda, que coexistían con comunidades campesinas y con pequeñas propiedades. Las relaciones de producción dominantes estaban basadas en la renta en trabajo, es decir, en la prestación obligada de servicios personales. En las comunidades campesinas aún predominaba una suerte de “economía natural”, donde se combinaba la propiedad individual con la colectiva y donde la organización de la producción se basaba en la fuerza de trabajo familiar y en formas de cooperación e intercambio de trabajo. Con cantidades menores de tierra, también componían la estructura agraria productores independientes parcelarios basados en el trabajo familiar con producción excedente orientada al mercado, así como también formas de transición expresadas en la organización de la producción bajo arriendo y aparcería en tierras de los grandes hacendados donde se aplicaba de manera combinada el pago de la renta en trabajo y en dinero (Paz, D., 1989: 17-21) (ver anexos Cuadro 1).

Paz señala que en la agricultura boliviana prerreforma “...no se presentaba de modo dominante una vía de desarrollo capitalista que pudiera identificarse con la transformación lenta de la economía basada en la servidumbre hacia una economía empresarial capitalista, es decir, el camino de desarrollo que Lenin califica de prusiano o vía *junker* [...], ya que si bien se observaban algunas formas de transición hacia el desarrollo de empresas agrícolas capitalistas, fundamentalmente en Santa Cruz [...], el limitado desarrollo del mercado propio de una economía de ‘enclave’ minero y de débil desarrollo industrial, marcó un límite a

la transformación agraria de modo que no se constituyeron verdaderas empresas capitalistas agrarias sino hasta la Revolución Nacional” (Paz, D., 1989: 37).

Si bien la promulgación del Decreto Ley N° 3464 de Reforma Agraria, del 2 de agosto de 1953, tuvo como telón de fondo, la acción directa de las masas campesinas que impusieron en los hechos la toma de haciendas y la expulsión de los propietarios terratenientes de las mismas, esta norma lleva la impronta del Movimiento Nacionalista Revolucionario (MNR) que desde los años cuarenta planteaba —al igual que lo hace hoy el MAS— no la revolución agraria campesina sino la expropiación de los latifundios improductivos (Paz; D., 1989: 142-143). Para el MNR, que buscaba el desarrollo del capitalismo en el país y, por tanto, la superación del latifundio feudal, el latifundio improductivo que debía abolirse era aquel que se asentaba “...precisamente en el trabajo gratuito, en el arrendamiento y en la compensación en especie, que en definitiva son formas de renta por el sólo hecho de la propiedad sobre la tierra...”. Por ello, el latifundio que no debía ser afectado era aquel que se caracterizaba por tener “...un mayor porcentaje de renta proveniente del trabajo personal del propietario y su familia, o de la propiedad de los medios de producción, en un sistema asalariado dirigido y administrado por el propietario” (Chávez, Ñ., 1953: 121).

Por ello, la Ley de Reforma Agraria legalizó, por un lado, la supresión de relaciones sociales basadas en la prestación de servicios personales en el campo previamente ejecutada por los campesinos en las regiones del Valle y del Altiplano, convirtiendo a éstos en propietarios parcelarios de la tierra y, por otro, promovió el desarrollo de una agricultura capitalista a través de la transformación de buena parte de las haciendas agrícolas y ganaderas del Oriente del país en empresas agropecuarias. Paralelamente el Estado promovió los denominados “procesos de colonización” de tierras bajas de los departamentos de La Paz, Cochabamba y Santa Cruz a cargo de campesinos andinos y de “colonizadores extranjeros” (menonitas y japoneses).

En resumen, a partir de 1952 se planteó una vía campesina o *farmer* de desarrollo capitalista de la agricultura, a través de la reforma agraria de facto realizada por los propios campesinos y de los procesos de colonización; y una vía terrateniente o *junker* a través de la Ley de Reforma Agraria.

El MNR, en función de gobierno, se propuso el desarrollo capitalista del país, en el marco del modelo de sustitución de importaciones que se caracterizó por una fuerte intervención y participación estatal en la economía, y con un marcado énfasis en el desarrollo del mercado interno. En este modelo, el Estado no sólo intervino en el aparato productivo sino que también asumió un rol regulador del circuito del excedente, principalmente minero, que fue orientado a fortalecer procesos de diversificación económica (Grebe, H., 1983: 58). Se planteó, por un lado, la diversificación de las exportaciones (minerales, hidrocarburos y productos agropecuarios tropicales) y la sustitución de importaciones, sobre todo de alimentos. La sustitución de productos agrícolas y la primacía de una industria fundamentalmente alimentaria planteaban la necesidad de una agricultura transformada capaz de lograr el abastecimiento de productos básicos de la canasta familiar y proporcionar materia prima para la industria alimentaria. Las políticas se orientaron a estos propósitos, por lo que la región de las tierras bajas —fundamentalmente Santa Cruz— se convertiría en un lapso de tiempo relativamente corto en la de mayor dinámica de la actividad agrícola del país (Escóbar, J. y Samaniego, C., 1981: 4-5).

Hasta 1975 se podía aún advertir un incremento significativo de la producción agrícola —por superficie cultivada y por rendimientos—, tanto de la campesina como de la moderna capitalista, dinamizada por la reforma agraria y por las políticas económicas y poblacionales (migración hacia el Oriente). En efecto, hasta ese año, “los seis cultivos tradicionales del Altiplano-Valle en manos del campesinado y de una mediana agricultura que se incrementa, predominantemente en los Valles,

aumentaron su superficie cultivada en casi 50% entre 1950-1975...” (Escóbar, J. y Samaniego, C., 1981: 8) (ver anexos Cuadro 2).

En este mismo período, la superficie “...con cultivos tropicales se amplió cinco veces, en parte por la actividad de las empresas agrícolas capitalistas. Los cultivos de pastos y forrajes también aumentaron su superficie en un 67%, indicando la importancia de los productos lácteos en la canasta de alimentos de las ciudades” (Escóbar, J. y Samaniego, C., 1981: 8). En el período 1973-1975 del total del valor de la producción agropecuaria nacional, el valor de la producción campesina significaba aún el 75,80%, mientras que el valor de la producción empresarial el 24,20% (ver anexos Cuadro 3).

Sin embargo, estos autores llamaban ya la atención en sentido de que la ampliación de la superficie cultivada en el Oriente estaba determinando una disminución de la participación de los cultivos tradicionales (andinos) a pesar de su importante expansión. Así, mientras entre 1950 y 1975 los cultivos tropicales incrementaban su participación en el total de cultivos del 6 al 22 por ciento, los cultivos tradicionales que en 1950 representaban el 62% del total de cultivos en 1975 significaban el 56% (Escóbar, J. y Samaniego, C., 1981:10).

Entre 1975 y 1980 la expansión de la superficie cultivada presenta, en general, síntomas de estancamiento; se destaca sobre todo la disminución de la superficie cultivada por el campesinado, fundamentalmente andino, lo que —según Escóbar y Samaniego— obedecería a dos razones: por un lado, cambios en el consumo, puesto que hacia los años setenta comienza a predominar el consumo de productos manufacturados como arroz, azúcar, fideo, aceites y grasas; por otro, a que el gobierno comienza a relegar el apoyo a cultivos en manos de campesinos de los Valles y del Altiplano (Escóbar, J. y Samaniego, C., 1981: 11-12 y 57).

La vía terrateniente tuvo en el modelo de sustitución de importaciones la base de su desarrollo y lento proceso de consolidación. La

transformación de las haciendas en empresas agrícolas capitalistas estuvo acompañada —desde los primeros años de la década de los cincuenta— con políticas y acciones concretas para este propósito.

Con relación a las condiciones de transformación de la hacienda como empresa agrícola o ganadera capitalista, la Ley de Reforma Agraria de 1953 caracterizaba a esta última como aquella de “... inversión de capital suplementario en gran escala, el régimen de trabajo asalariado y el empleo de instrumentos modernos de producción, excepción hecha de éstos últimos en regiones con topografía accidentada”.

Estas haciendas contaron con la asistencia estatal en cuatro ámbitos para su transformación en empresas capitalistas: i) concreción de una red vial básica (carretera Cochabamba-Santa Cruz, de una red caminera interna en zonas de expansión y de mayor dinámica de la agricultura, así como la construcción de la red ferroviaria oriental Santa Cruz-Brasil y Santa Cruz-Argentina de relevancia para la exportación de azúcar, algodón y madera); ii) asistencia técnica con servicios de extensión agrícola, el desarrollo de granjas experimentales y de investigación, así como la oferta en alquiler de un *pool* de maquinarias agrícolas; iii) asistencia financiera a través de crédito supervisado; iv) creación de ingenios azucareros estatales que estimularon la producción de caña para la producción de azúcar; v) promoción de procesos de colonización orientados tanto a la producción de materia prima y alimentos, como a proveer a las empresas capitalistas de fuerza de trabajo temporal para las épocas de mayor demanda (Escóbar, J. y Samaniego, C., 1981: 37).

La progresiva consolidación de la vía terrateniente durante la última etapa del modelo de sustitución de importaciones —en el cual se manifestaban ya claras tendencias hacia una agricultura de exportación— se dieron a partir de varias acciones estatales. Entre las más relevantes se pueden citar aquellas relacionadas al crédito estatal y a la distribución de tierras. Hacia 1958, del total del crédito agrícola otorgado por la banca estatal el 41,7% se destinaba a Santa Cruz, distribuyéndose el

resto de los recursos fundamentalmente entre los departamentos de Tarija, Cochabamba, La Paz y Chuquisaca. En 1971 y 1973, y como resultado de la importancia de la producción de algodón y caña de azúcar, Santa Cruz llega a concentrar el 69,6 y el 80,8 por ciento del total del crédito agrícola, respectivamente (ver anexos Cuadro 4). Respecto a la distribución de tierras, sólo durante el gobierno de Hugo Banzer (1971-1978) se distribuyeron 17,8 millones de hectáreas, de las cuales el 90% se ubican en los departamentos de Santa Cruz y Beni (Urioste, M., 1988); es decir, departamentos donde se desarrollaba la empresa agropecuaria capitalista. Es pues sobre la base de la gran propiedad de la tierra —adquirida u obtenida legal o ilegalmente— que se sientan las bases para el desarrollo de la gran empresa agrícola y ganadera-capitalista.

La expansión de los cultivos de la agroindustria capitalista en Santa Cruz (fundamentalmente caña y algodón) estuvo acompañada, hasta fines de los años ochenta, por un mayor requerimiento de fuerza de trabajo asalariada temporal, que tuvo una fuente importante de abastecimiento entre los campesinos parcelarios a nivel local y de las regiones de influencia en los departamentos de Cochabamba, Potosí y Chuquisaca. En las cosechas de algodón y de caña de azúcar alrededor del 50% de los trabajadores temporales eran semiproletarios provenientes fundamentalmente de estas regiones, y el resto lo conformaban proletarios agrícolas (40% en caña y 18% en algodón) y no agrícolas (10% en caña, 32% en algodón) (Ormachea, E., 1985: 35).

Estos procesos de semiproletarización y proletarización de contingentes campesinos que se observaban ya en el período de sustitución de importaciones, manifestaban procesos de diferenciación campesina agudizados por una política de precios destinada a favorecer la acumulación en el sector industrial y exportador, que privilegiaba precios bajos al consumidor en el marco de una estrategia de abaratamiento de costos de la fuerza de trabajo urbana, que resultaba adversa para los pequeños productores campesinos (Rivera, S., 1983: 134).

Para comprender estos procesos, es importante recuperar los planteamientos de Lenin en relación a los procesos de diferenciación campesina. Parte señalando que éstos se presentan cuando el escenario económico y social en el que se desenvuelve el campesinado corresponde a la economía mercantil, es decir, a un medio en el que este grupo se encuentra supeditado al mercado. Este régimen de relaciones económicas y sociales en el campesinado agrícola y comunal muestra todas las contradicciones propias de cualquier economía mercantil y de cualquier capitalismo (concurrencia, acaparamiento de tierras compradas o en arriendo, concentración de la producción en manos de una minoría y desplazamiento de la mayoría a las filas del proletariado y su explotación a través del capital mercantil y de la contrata de braceros). Esta realidad hace que el viejo campesinado (el de la comunidad de economía natural o autosuficiente) ya no exista más y sea desplazado por nuevos tipos de población rural que se diferencian constantemente y que tienden a convertirse en burguesía rural, unos, y en proletarios, otros. Este conjunto de contradicciones económicas existentes en el seno de los campesinos constituye la diferenciación campesina (Lenin, V.; 1979: 161-162).

Hacia 1988 una encuesta daba cuenta de este proceso en el país, al constatar que los campesinos pobres, aquellos cuya producción no alcanzaba a cubrir la reproducción de la fuerza de trabajo familiar ni a reponer sus medios de producción y que, por tanto, se veían obligados a vender su fuerza de trabajo temporalmente, ya representaban el 76% de las unidades agropecuarias campesinas y solamente acaparaban el 26% de la superficie total de tierras cultivadas. Por otro lado, los campesinos medios que utilizaban fundamentalmente fuerza de trabajo familiar y lograban reproducir la unidad económica representan el 11% y concentraban el 13% de la superficie total cultivada. Finalmente, los campesinos ricos concentraban el 61% de la superficie total cultivada y solamente representaban el 13% de las unidades económicas campesinas. Estos últimos obtenían regularmente ganancias luego de cubrir los gastos de reproducción de la familia y reponer sus medios de producción.

A pesar del trabajo familiar incorporado en la producción, estos campesinos se caracterizaban por ser compradores de fuerza de trabajo asalariada y por utilizar insumos y aperos de labranza modernos (Ormachea, E.; 1991: 4).

Un estudio sobre el mercado de tierras en Bolivia, realizado en 1999, da cuenta más recientemente de estos procesos de diferenciación campesina cuando comprueba que en las zonas andinas de mayor concentración demográfica campesina —como los Valles centrales de Cochabamba y Tarija, la zona del Lago Titicaca y los Valles mesotérmicos de Santa Cruz— se ha desarrollado un mercado de compra-venta de tierras generalizado; constata además la presencia de “fincas comerciales”, es decir de unidades productivas orientadas claramente al mercado y “cuyos dueños ya no son miembros de una comunidad campesina tradicional”. En las zonas de colonización este estudio confirma una tendencia a la evolución del régimen de “colono” a la categoría de “finca comercial”, que en el caso de la zona de expansión de Santa Cruz (Pailón, Los Troncos-Tres Cruces) es el más marcado, pues el 73% de las fincas se consideran “comerciales” (Muñoz, J.; 1999: 19). En otras palabras, estos datos indican que en comunidades de algunas regiones se están dando procesos de diferenciación campesina más marcados, donde la pequeña parcela campesina estaría cediendo paso a la pequeña y mediana empresa capitalista. Ha sido justamente en las zonas de colonización de Santa Cruz donde se ha desarrollado y concentrado con mayor nitidez

El neoliberalismo y la consolidación de la vía terrateniente

El período neoliberal se caracteriza por su fuerte énfasis en la orientación de la producción doméstica hacia el mercado externo, a través de políticas de privatización de las empresas estatales, la eliminación de subsidios, la liberalización de los mercados y la apertura comercial, entre otras. En este lapso, las compañías transnacionales y la gran empresa privada son las encargadas de liderar la inserción de la economía nacional en la economía mundial. Por ello, cobra relevancia la agricultura de exportación en desmedro de la producción agrícola para el mercado interno, al cual está articulada la producción campesina. Con el mismo propósito, a través de sus políticas el Estado privilegia el aprovechamiento y explotación de otros recursos naturales como los forestales, principalmente de las especies maderables con mayor valor en los mercados y no maderables, como el caso de la castaña. La producción forestal exportable generalmente está en manos de los sectores empresariales.

Si bien durante el período de sustitución de importaciones la producción agropecuaria campesina —sobre todo en la zona andina del país— iba perdiendo terreno paulatinamente, era aún relevante como oferente de alimentos para el mercado interno. Esta situación se irá transformando durante el período neoliberal a partir de la apertura irrestricta de la economía boliviana; la producción campesina, en especial andina, cae ostensiblemente, por encontrarse en clara desventaja competitiva en relación a la producción de los países vecinos (Pérez M., 2002) que tienen un mayor desarrollo de la agricultura capitalista, y a la

propia producción agrícola de corte capitalista interna asentada fundamentalmente en las tierras bajas del país.

Ha sido más bien la agricultura capitalista orientada a la exportación la que se ha desarrollado y fortalecido en estos últimos 20 años, a través de políticas que han promovido la exportación de un reducido número de rubros y productos que, como el caso de la soya, se benefician de preferencias arancelarias resultantes de acuerdos comerciales, por ejemplo de la Comunidad Andina de Naciones, y de subsidios estatales (Pérez, M.; 2007).

Mientras, por ejemplo, en 1986 el 77% del total de la superficie cultivada correspondía a cultivos como los cereales, frutas, hortalizas y tubérculos, con una predominancia de producción campesina, hacia 2004 estos cultivos significaban solamente el 48,2%. En el mismo período, la superficie de los cultivos industriales —que representan mayoritariamente producción bajo relaciones capitalistas— se incrementó del 12,5 al 44,4 por ciento del total de la superficie cultivada. Asimismo es importante señalar que mientras en 1986 el 46,6% del total de la producción agrícola nacional correspondía a los cultivos industriales, en 2004 ese porcentaje subió al 63,5% (ver anexos Cuadro 5).

Estos cambios en la importancia de la producción capitalista y de la producción campesina se ponen también de manifiesto en la información sobre el valor de la producción agropecuaria. En el período 1961-1963 el valor de la producción campesina significaba el 82,20% del valor total de la producción agropecuaria, pero hacia fines del período de sustitución de importaciones (1982-1984) ya había bajado al 58,30%, tendencia que se acentúa a partir del neoliberalismo. Entre 2000 y 2002, del valor total de la producción agropecuaria solamente el 39,70% le correspondía a la producción campesina y el 60,30% a la producción capitalista (ver anexos Cuadro 3).

Estos procesos están implicando cambios relevantes en la configuración regional de la producción agrícola, pecuaria y forestal.

Como es sabido —y según criterios convencionales de regionalización— de un total aproximado de 446 mil unidades productivas campesinas existentes en el país, 225 mil se asientan en los departamentos del Altiplano (La Paz, Oruro y Potosí), 164 mil en los departamentos de los Valles (Cochabamba, Chuquisaca y Tarija) y solamente 57 mil en los departamentos del Oriente (Santa Cruz, Beni y Pando) (Pacheco, P. y Ormachea, E., 2000: 20). La menor presencia campesina en el Oriente del país obedece justamente al mayor desarrollo de las pequeñas, medianas y grandes empresas agrícolas, pecuarias y forestales capitalistas. Las relaciones de producción capitalistas en estos rubros son predominantes en los departamentos orientales y vienen también adquiriendo presencia paulatina en algunas zonas de los Valles y el Altiplano, a través de pequeñas y medianas empresas, aunque en estas regiones predomina la pequeña producción parcelaria campesina (Pacheco, P. y Ormachea, E., 2000: 21).

Sin desconocer que en el conjunto de la producción agrícola, ganadera y forestal en el Oriente existe alguna producción campesina, lo cierto es que la mayor parte de la producción de esta región se encuentra bajo relaciones capitalistas. En este sentido, la información regionalizada que se presenta a continuación intenta brindar algunos elementos más sobre las diferencias que se están marcando entre la economía campesina y la producción capitalista, tomando en cuenta algunos productos de relevancia tanto para el consumo humano como para el industrial. En el caso de la producción agrícola en 2004, de un total de 2.118.988 hectáreas cultivadas en el país, los departamentos del Oriente concentraban el 59% del total de la superficie cultivada, el 96% de los cultivos industriales (algodón, caña de azúcar, girasol, maní y soya), el 42% de la producción de cereales (fundamentalmente arroz, maíz en grano, sorgo y trigo), el 32% de los cultivos de hortalizas (en especial fréjol, poroto y tomate) y el 27% de frutas (sobre todo banano/plátano, naranja y mandarina). Estos datos confirman la concentración de los cultivos industriales en el Oriente y la importancia que esta región va adquiriendo como

abastecedora de productos agrícolas alimenticios para el mercado interno. La mayor parte de la superficie cultivada de los departamentos del Oriente corresponde a Santa Cruz (ver anexos Cuadro 6).

Esta tendencia también se manifiesta en otros rubros. Así por ejemplo, los departamentos del Oriente concentran el 73,3% del total del hato ganadero bovino nacional, el 36,3% del ganado porcino y el 37,8% de la producción total de pollos parrilleros (ver anexos Cuadros 7 y 8). Con relación a la producción forestal, de un total de 693.847 metros cúbicos producidos en 2003, el 60,1% corresponde a los departamentos del Oriente (Pacheco, D., 2006).

En los Valles, donde se están conformando pequeñas y medianas empresas capitalistas, se destaca la producción de la agroindustria avícola; esta región produce el 60,3% de los pollos parrilleros del país, posee el 48% del total ganado porcino y el 18,5% del ganado bovino nacional. El Altiplano, que se caracteriza por la predominancia de la producción campesina, solamente concentra el 19% de la superficie cultivada y su relevancia en el ámbito productivo se circunscribe fundamentalmente a la ganadería ovina y camélida (ver anexos Cuadros 6, 7 y 8).

Todo este proceso ha llevado a la configuración de una estructura agraria en la que los propietarios de medianas y grandes empresas, que representan el 17% de los beneficiarios de la distribución de tierra entre 1953 y 2002, concentran el 51% de la superficie; mientras que los pequeños propietarios y comuneros, el 72% de los beneficiarios, sólo tienen el 19% de la superficie total distribuida.

La fuente utilizada indica que 77.714 beneficiarios de Tierras Comunitarias de Origen (TCO), que representan el 9% del total, concentrarían 26.718.826 de hectáreas, es decir, el 28% del total de la superficie distribuida. Sin embargo, estas estadísticas incluyen solicitudes de dotación y tierras inmovilizadas para dotación a las TCO, pues es sabido que hasta la fecha solamente se encuentran tituladas alrededor de 5,4 millones de hectáreas (CEDIB, 2005: 50). Salvo este dato, el resto

de la información parece ser adecuada en un escenario caracterizado por un manejo arbitrario de cifras y datos sobre este tema (ver anexos Cuadro 9).

La importancia cada vez mayor de la producción capitalista, sobre todo en el Oriente, también va aumentando la relevancia de proletarios del campo en la región. Si bien, cultivos como el algodón y la caña siguen articulando fuerza de trabajo *semiproletarizada* de origen campesino, fundamentalmente, para las cosechas, para el resto de los cultivos se articulan proletarios de la propia región, es decir trabajadores que se reproducen exclusivamente de la venta de su fuerza de trabajo en diferentes empresas agrícolas durante todo el ciclo agrícola (Pacheco, P., 1993). La zafra de la castaña también tiende a utilizar mayoritariamente trabajadores urbanos y rurales temporales desprovistos de medios de producción, que todos los años se internan al bosque para recolectar ese producto (Pacheco; P., 1992).

La importancia cuantitativa de las unidades económicas campesinas en los Valles y, sobre todo, en los departamentos del Altiplano, y la cada vez menor relevancia de su producción, estaría indicando una tendencia a que una parte considerable de la población agrícola ya no figure “en el mercado como vendedora de medios de subsistencia, sino como vendedora de fuerza de trabajo y como compradora de medios de subsistencia”. En este sentido, “la presencia de pequeñas explotaciones o su aumento constituye sólo una forma particular del aumento de las familias semiproletarias o proletarias que se produce al mismo tiempo que el aumento de las explotaciones capitalistas” (Kautsky, K., 1983). Esta tendencia está siendo corroborada en algunos estudios que van demostrando la significación de los ingresos *extraprediales* (entre ellos los que se generan por venta de fuerza de trabajo de manera temporal) en la reproducción de vastos sectores campesinos (Madrid *et al*, 2002; Comisión Europea, 2000; Pacheco P. y Ormachea E., 2000; Loayza, Fernando *et al*, 2003).

La Ley INRA como
instrumento de legalización de
los intereses terratenientes

Debe recordarse que el escenario en el cual se aprueba la Ley INRA en 1996¹ responde a aquel marcado por la implementación de las políticas neoliberales. En 1995, el Reporte del *Staff* del Banco Mundial sobre el Proyecto Nacional de Administración de Tierras recomendaba elaborar una nueva ley de tierras ya que, según este organismo, existía incertidumbre en la titulación y esto, a su vez, acarrearía importantes consecuencias a la región del Oriente debido a problemas de inseguridad de la tenencia de la tierra que afectaban su valor y, por consiguiente, desestimulaban la inversión en la agricultura (Vaca, P., 2006).

Por ello, diversos autores coinciden en sostener que la formulación de la Ley INRA buscó allanar el camino para el desarrollo de la agricultura de exportación. Desde 1987 —y en respuesta a la crisis de la minería del estaño que afectó a la economía nacional—, el Banco Mundial planteó la necesidad de potenciar rubros de exportación no tradicionales entre los cuales destacaba el sector oleaginoso en razón a dos variables fundamentales: i) potencialidades de expansión de los cultivos a través de la ampliación de la frontera agrícola de los llanos del departamento de Santa Cruz y, ii) existencia de una demanda creciente del mercado mundial (Pérez, M., 2007). No debe olvidarse que la Ley Forestal N° 1700, promulgada el 12 de julio de 1996, fue casi simultánea a la Ley INRA. Esta disposición básicamente fusionó los derechos forestales a

1. Ley N° 1715 del Servicio Nacional de Reforma Agraria, conocida como Ley INRA, promulgada el 18 de octubre de 1996, durante el primer gobierno de Gonzalo Sánchez de Lozada.

los agrarios permitiendo que se pase de un sistema de contratos forestales a otro de concesiones de largo plazo; así facilitó la consolidación del aprovechamiento forestal maderero y no maderero (castaña) empresarial.

Para uno de los principales miembros del gobierno durante el proceso de discusión y aprobación de la Ley INRA², el contexto previo a la aprobación de esta norma se caracterizaba por una “...tensa y creciente incertidumbre sobre los derechos propietarios de la tierra, principalmente en la zona oriental del país, especialmente en el departamento de Santa Cruz...”, a raíz de la intervención del Consejo Nacional de Reforma Agraria y del Servicio Nacional de Colonización en 1992 “...que generó un profundo vacío institucional y una profunda incertidumbre en los derechos de propiedad, en un momento de pleno auge de la producción de soya y la consiguiente expansión de la frontera agrícola” (Kreidler, A., 1998: 188).

Otro importante miembro del gobierno de la época³ reconoce que a partir de la aprobación de la Ley INRA se procede a sanear grandes extensiones territoriales, para dar curso a la producción masiva de soya en las mejores tierras de Santa Cruz, a través del proyecto “Tierras Bajas del Este” que contó con ingentes cantidades de recursos financieros concesionales del Banco Mundial (Urioste, M. y Kay, C., 2005: 45). La Ley Forestal, a su vez, permitió que las mejores tierras de bosques se queden en manos de unas cuantas concesiones, mediante un sistema que garantiza incluso las transferencias de las licencias y la renovación de esos derechos previa realización de auditorías cada cinco años. Este último requisito, no obstante, nunca ha sido implementado en la práctica, de manera que los derechos de los concesionarios no han sido cuestionados aunque no hagan un manejo adecuado de los bosques.

2. Alfonso Kreidler Guillaux, Subsecretario de Asuntos Agropecuarios del primer gobierno de Sánchez de Lozada.

3. Miguel Urioste, que fungió de Presidente del Movimiento Bolivia Libre (MBL) durante la alianza política de este partido con el MNR y Unidad Cívica Solidaridad (UCS) y que sostuvo el primer gobierno de Sánchez de Lozada.

Por las razones anotadas y desde un punto de vista histórico, la Ley INRA se constituye en el instrumento que permite dar continuidad al objetivo del desarrollo del capitalismo en la agricultura, a través de la vía terrateniente que se planteó la reforma agraria del Movimiento Nacionalista Revolucionario (MNR) en 1953. En este sentido, la aprobación de la Ley N° 1715 debe ser entendida en el contexto de la necesidad de consolidar el énfasis exportador de las políticas neoliberales aplicadas desde 1985, lo que requería, a su vez, de la consolidación legal de la estructura agraria, tal cual quedó configurada como resultado de la reforma de 1953⁴, es decir de la concentración de las mejores tierras del Oriente del país —fundamentalmente en Santa Cruz—, muchas de las cuales son forestales, como base material de su realización. La fusión de los derechos forestales sobre los agrarios ha permitido que los propietarios de tierras forestales se capitalicen con la extracción y venta de la madera para dar lugar a la conversión de esas tierras a la agricultura.

Por ello, la Ley INRA se ha dotado de un blindaje legal —a través de la enunciación de conceptos y de disposiciones— orientado a evitar cualquier resquicio que ponga en peligro la propiedad terrateniente. En este sentido, y para el objetivo de este documento, interesa realizar únicamente un señalamiento de los aspectos centrales que, a nuestro juicio, son relevantes para demostrar su “espíritu pro empresarial”. Luego se analizará también el “espíritu pro empresarial” de la Ley Forestal, en tanto que ambas leyes ratifican la visión de desarrollo de la empresa capitalista en el agro.

En cuanto a la Ley INRA, un primer tema tiene relación con la Función Económica Social de la gran propiedad agraria. Para el investigador agrario Ernest Feder, como en el capitalismo las leyes preservan la gran propiedad privada de la tierra, el concepto de función

4. La primera reforma agraria fue establecida en el Decreto Ley N° 3464 del 2 de agosto de 1953, durante el gobierno de Víctor Paz Estenssoro.

social introducido en la legislación agraria latinoamericana se ha convertido en un instrumento que solamente permite la expropiación de unas pocas haciendas, puesto que su atención se centra “...en la eficiencia e intensidad del uso de la tierra [...], en la producción y productividad de las empresas individuales, más que en las desigualdades sociales inherentes a una distribución desigual de la tierra...” (Feder; E., 1978: 193). Dicho concepto hace “...difícil o imposible expropiar tierras en gran escala...” y sirve más bien “...para alejar la reforma agraria a zonas o áreas periféricas [...] ya que en éstas la tierra no cumple, por lo general, con su función social porque no se la usa o, es obvio, no se la usa adecuadamente; pero también —y esto es lo más importante— para justificar la exención de la reforma agraria de toda la tierra de las haciendas que cumplen su función social, porque se las usa o administra adecuadamente”. Según este autor, este concepto es útil “...para hacer casi imposible la reforma agraria en las mejores zonas agrícolas...” (Feder, E., 1978: 196).

En la Ley INRA, el concepto de Función Económica Social es “el empleo sostenible de la tierra en el desarrollo de actividades agropecuarias, forestales y otras de carácter productivo, así como en las de conservación y protección de la biodiversidad, la investigación y el ecoturismo, conforme a su capacidad de uso mayor, en beneficio de la sociedad, el interés colectivo y de su propietario”. Para el ya citado negociador del proceso de aprobación de la Ley INRA, esta definición no sólo “...amplía el abanico de posibilidades de uso de la tierra...”, sino que “...permite al productor destinar parte de su tierra a la producción forestal o para futuras ampliaciones...” (Kreidler, A., 2000: 191). En otras palabras, legitima la concentración de grandes extensiones de tierras.

Este espíritu de protección de la gran propiedad terrateniente que caracteriza a la Ley INRA queda también al desnudo al considerar suficiente la presentación del pago anual de impuestos, basado en el autoevalúo del propietario sobre el valor de su tierra como prueba de no abandono. Este tratamiento se hace extensivo aun en situaciones en

las que la superficie susceptible de reversión esté hipotecada, en cuyo caso se prevé que los acreedores hipotecarios podrán pagar el impuesto a la propiedad inmueble agraria a cuenta de sus titulares, antes que se produzca la causal de reversión por abandono de la tierra, con lo cual es más factible que la tierra en cuestión pase a manos de la banca antes que a las del Estado.

Adicionalmente, es importante destacar que si bien el saneamiento tiene entre sus finalidades la anulación de títulos ejecutoriales afectados de vicios de nulidad absoluta, si la propiedad cumple la Función Económica Social el titular tendrá derecho a adquirirla por adjudicación simple si se trata de personas naturales o jurídicas. Asimismo, los títulos ejecutoriales viciados de nulidad relativa pueden ser subsanados y confirmados si la tierra se encuentra cumpliendo la FES. Esta legitimación de propiedades con indicios de haber sido adquiridas de manera fraudulenta —ante la sola demostración del cumplimiento de la FES— es otra de las formas ideadas para evitar la reversión de tierras de los grandes terratenientes.

El argumento utilizado por los mentores de la Ley INRA, en sentido de que el acceso a la tierra para los empresarios debería darse a través de la adjudicación (compra-venta) y no por dotación (acceso gratuito), incluye también a campesinos y colonizadores que de manera individual pretendan acceder a tierras. Se trata, ciertamente, de una disposición destinada a amortiguar la presión de los campesinos pobres hacia la gran propiedad terrateniente de tierras bajas que, como se sabe, emigraron mayoritariamente al oriente como “colonizadores espontáneos” (de manera individual) y no a través de los procesos de “colonización dirigida” (de manera colectiva) promovidos por el Estado.

Si bien la Ley INRA prohíbe adjudicaciones o dotaciones a personas naturales o jurídicas extranjeras, contempla la posibilidad de que éstas adquieran tierras de terceros demostrando su residencia o habilitación para el ejercicio de actividades agropecuarias en el país. Esta disposición

estuvo claramente orientada a facilitar la inversión extranjera en el complejo oleaginoso —fundamentalmente sojero— y, en los hechos, promovió un mercado de tierras (compra-venta y arriendo) del que se han beneficiado, sobre todo, grandes terratenientes que, como se conoce, accedieron a estas tierras gratuitamente. Se sabe también que una parte importante de la producción de soya en el país corresponde a los capitalistas brasileños.

Finalmente, es importante señalar que la Ley INRA da vía libre al funcionamiento de los contratos de aparcería y arrendamiento que, en el primer caso, es “una forma de transición de la forma primitiva de la renta a la renta capitalista” (Pedone, C., 2000: 51) y, en el segundo, reconoce la figura del terrateniente que vive de la renta capitalista de la tierra.

Los críticos a medias de la Ley INRA consideran que ésta es progresista, pues reconoce las Tierras Comunitarias de Origen en tanto propiedad colectiva para los pueblos indígenas. Sin embargo, siempre olvidan indicar que estas tierras o parte de ellas pueden ser revertidas por causas de utilidad pública, entre ellas la prioridad que tienen, por ejemplo, las actividades extractivas mineras e hidrocarburíferas. Tampoco señalan que la norma, en sus disposiciones transitorias, si bien establece la inmovilización de las tierras solicitadas como TCO, también impone el respeto a los derechos adquiridos legalmente por terceros que se encuentren en estos territorios. Esta es la razón central por la cual, hasta la fecha, no se ha titulado un porcentaje significativo de TCO.

La Ley Forestal también tiene un claro sentido empresarial, porque ha privilegiado la conversión de contratos forestales a concesiones forestales de mediana y gran escala en manos de unas pocas empresas madereras con más capital. Asimismo, las normas diseñadas han sido pensadas en aprovechamientos madereros de gran escala, con tecnologías y prácticas de manejo que difícilmente están al alcance de las comunidades y/o pequeños productores. Los altos costos de entrada para que éstos

últimos puedan hacer manejo forestal han impuesto en la práctica barreras de entrada para los pequeños en el mercado “formal”. La producción “informal” también beneficia de manera indirecta a los grupos empresariales y a un grupo grande de madereros y contratistas locales, porque les permite aprovisionarse de madera más barata que aquella que proviene de fuentes sostenibles. Entonces, sea a través de transacciones formales o informales, son los grupos empresariales y de madereros locales los que se benefician más de las economías madereras.

Las políticas de tierras de
los organismos financieros
internacionales

Desde mediados de los años noventa el Banco Mundial viene jugando un papel central en América Latina, en Asia y en los países del antiguo bloque soviético, con relación al diseño e implementación de políticas de tierras (Mendes Pereira, J.M., 2005) que obedecen a las estrategias de desarrollo rural de corte neoliberal, promovidas por este organismo y adoptadas por distintos gobiernos.

La estrategia de desarrollo rural del Banco Mundial, denominada Alcanzando a los pobres y aprobada en octubre de 2002, privilegia a la gran empresa privada como el actor central del aumento de la productividad y del crecimiento agrícola. Para ello, plantea políticas de liberalización de los mercados agrícolas, de integración de la agricultura a los tratados multilaterales de comercio y de diversificación de productos agrícolas de exportación. En este marco, la privatización de sectores que aún sigan en manos del Estado, así como de los servicios de extensión rural y apoyo a la construcción de la infraestructura rural, son consideradas como las políticas relevantes (Banco Mundial, 2002; Campaña Global por la Reforma Agraria, 2004).

En consecuencia, para el Banco Mundial resulta fundamental la inversión empresarial privada en la agricultura, por lo que prioriza la seguridad jurídica de la gran propiedad agraria argumentando que es “el fundamento para el crecimiento, es una condición previa para la inversión y el funcionamiento de los mercados, además de ser un factor clave para prevenir conflictos relacionados con la tierra” (Baranyi, S. *et al*, 2004).

El modelo de reforma agraria de mercado

La orientación exportadora de la economía, propiciada por las políticas neoliberales, le ha asignado a la gran propiedad agrícola y/o terrateniente un papel central, pues se trata de asegurar el acceso al recurso tierra a aquellos productores que sean “eficientes” y que, por tanto, puedan “competir” en el mercado mundial. De esta manera, la gran mayoría de los gobiernos latinoamericanos, inducidos por los organismos financieros internacionales, han abandonado en los hechos los limitados programas de distribución de tierras para campesinos sin tierra o con escasez de este recurso, transitando del modelo distributivo de reforma agraria hacia la modalidad de acceso a la tierra vía mercado (Molina, J, s/f).

La estructura agraria de la gran mayoría de los países capitalistas atrasados se caracteriza por la presencia, ciertamente importante, de campesinos pobres minifundistas, muy afectados por las políticas neoliberales y la apertura comercial, que vienen reivindicando derechos de acceso a este recurso. Esta demanda choca inevitablemente con los intereses de las burguesías agrarias y sectores terratenientes privilegiados por las políticas económicas neoliberales, situación que marca un alto grado de conflictividad social en el campo. Como respuesta política a este escenario de la lucha de clases en el campo, el Banco Mundial consideró relevante diseñar políticas de tierras “para el crecimiento sostenible, la reducción de la pobreza y el buen gobierno” (Baranyi, S. *et al*, 2004).

En esta perspectiva, a mediados de los noventa el Banco Mundial planteó el denominado “modelo de reforma agraria de mercado” o de “reforma agraria asistida por el mercado”. Los programas específicos que apoya el organismo se basan fundamentalmente en el financiamiento —vía créditos a tasas de mercado— para que los campesinos compren tierras. Estos préstamos por lo general están acompañados de subsidios estatales destinados a inversiones productivas condicionadas a la inserción de la producción campesina en las cadenas de agroexportación.

Los principales argumentos utilizados por los teóricos y defensores del modelo de reforma agraria de mercado, para justificar su implementación, son los siguientes: a) en el actual contexto, es decir en el período neoliberal, las reformas agrarias distributivas conducidas por el Estado son políticamente inviables, ya que contienen dimensiones confiscatorias (cuando no existen indemnizaciones o cuando están fijadas por debajo de los precios de mercado) contra las cuales los grandes propietarios de tierras se rebelan; b) las reformas agrarias conducidas por el Estado son coercitivas y discrecionales porque se basan en la expropiación, mientras que la “reforma agraria” conducida por el mercado tiene un carácter negociado y voluntario; c) la reforma agraria de mercado estimula la conformación de los mercados de tierra como requisito básico para la mejora de la eficiencia económica; d) a diferencia de las distribuciones masivas de tierras, el acceso vía mercado asigna tierra a aquel que está ciertamente interesado en trabajarla, así se limita la distribución de tierras a la demanda efectiva; e) ofrece opciones de salida para los productores ineficientes permitiendo que aquellos eficientes puedan acceder a la tierra; f) a diferencia de programas distributivos que otorgan cantidades promedio de tierra, el mercado lo hace en función de las necesidades de los compradores; g) por todo lo anterior, los programas de reforma agraria asistida por el mercado son administrativamente más efectivos y más baratos (Molina J., s/f; Mendes Pereira, J.M., 2005).

En términos generales, las políticas de tierra recomendadas por el Banco Mundial y asumidas por los gobiernos se orientan a: “ i) mercantilizar el acceso a la tierra y así favorecer el libre flujo de fuerza de trabajo en el campo; ii) estimular la inversión privada en la economía rural y favorecer la integración subordinada de parcelas campesinas al circuito agroindustrial comandado por las grandes empresas; iii) aliviar de manera focalizada la pobreza rural, especialmente en situaciones donde las tensiones sociales del campo pueden atingir niveles ‘peligrosos’ para la seguridad del capital privado y/o la estabilidad del orden político vigente” (Mendes Pereira, J.M., 2005).

En un reciente balance general de este tipo de programas realizado por el historiador brasileño Joao Marcio Mendes Pereira, con base en la experiencia de Brasil, Guatemala, Colombia y Sudáfrica, se destacan los siguientes aspectos. Respecto al acceso a la tierra, este autor constata que i) los precios pagados por los campesinos por la tierra fueron altos y, generalmente, adquirieron tierras de mala calidad lo que significa que los propietarios vendieron tierras marginales y de mala localización; ii) la mayor parte de la oferta de tierras provino de medianos y pequeños propietarios arruinados por las políticas neoliberales y de apertura comercial y, en menor medida, de los terratenientes. En cuanto a la producción agrícola, la evaluación plantea que la gran mayoría de los proyectos convirtieron a los campesinos en monocultivadores, es decir, en productores especializados subordinados a las cadenas agroexportadoras y sin ingresos significativos; en este sentido, es relevante el número de campesinos que han terminado endeudados o que han perdido las tierras adquiridas (Mendes Pereira, J.M., 2005).

La nueva panacea: mercado de arrendamiento de tierras

Ante el fracaso de los programas de acceso a la tierra por medio de la compra-venta y como una variante de este enfoque, el Banco Mundial viene proponiendo el arrendamiento de tierras como medio de acceso a este recurso, “con el mismo fervor con el que difundió el modelo de reforma agraria de mercado unos años atrás”, y con el argumento de que “los arrendamientos son una manera más barata y más ágil de dar acceso a la tierra a quienes no la tienen, ya que no se necesita capital inicial de la compra” (Campaña Global por la Reforma Agraria, 2004).

Esta propuesta también está siendo asumida por otros organismos internacionales. Por ejemplo, para el BID el fomento de formas contractuales de acceso a tierras a través del arrendamiento tiene “ventajas adicionales: son menos exigentes políticamente que las reformas agrarias tradicionales, son más económicas que la reforma agraria negociada y son más progresivas que la explotación libre de mercados de compraventas de tierras”. Considera que “los arrendamientos de tierras proporcionan

acceso a la tierra a trabajadores relativamente más productivos, fomentando la eficiencia”, situación que “contrasta con los mercados de ventas de tierras, en los que la formación no influye en la habilidad para comprar tierra”. Además sostiene que los arrendamientos “proporcionan acceso a la tierra a familias con dotaciones de tierra relativamente bajas por miembro adulto, redistribuyendo así progresivamente el acceso y contribuyendo a reducir la pobreza”, lo que “contrasta con los mercados de venta de tierras que canalizan dotaciones de tierra relativamente grandes por integrante familiar adulto, contribuyendo a la concentración de la propiedad de la tierra” (BID, 2002).

Tras reconocer que “los mercados de venta de tierras apoyan las transacciones de pequeños a grandes” y que “las familias más pobres tienen menos posibilidades de comprar tierras”, el BID sugiere que los mercados de arrendamiento “pueden permitir transacciones de propietarios grandes a pequeños” y que existen indicios de que “ofrecen la oportunidad de subir en la escala agrícola, dado que el acceso a tierras mediante arrendamiento puede llevar posteriormente a la propiedad de dichas tierras” (BID, 2002).

Tanto para los programas de mercados de compra-venta de tierras como para los programas de mercados de arrendamiento de tierras, el BID considera fundamental fortalecer los derechos de propiedad mediante mecanismos regulados y no regulados, así como promover la adopción de mecanismos de resolución de conflictos fiables y de bajo costo. En consecuencia, el papel de los gobiernos se reduce a “establecer el marco legal e institucional en el que puedan funcionar los mercados de tierras y a crear el contexto macroeconómico en el que las transacciones que aumenten la productividad sean recompensadas” (Campaña Global por la Reforma Agraria, 2004).

Para la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), “el renovado interés por el arrendamiento de la tierra que se ha observado recientemente” tiene que ver con la necesidad de “aprovechar la abundancia en todo el mundo de tierras de

cultivo no utilizadas o explotadas insuficientemente”, por lo que beneficia “tanto a los terratenientes como a los propietarios de tierras improductivas” (FAO, 2002).

Sin embargo, y de manera contradictoria, los propios estudios de la FAO sobre las diferentes modalidades de arrendamiento y aparcería que existen en la actualidad, en varios países del mundo, demuestran que son formas de alto beneficio para los terratenientes que, al gozar del monopolio de la tierra, imponen condiciones de explotación a los arrendatarios campesinos.

Los acuerdos de licencia contractual, donde el propietario de la tierra contrata la totalidad o parte de las operaciones agrícolas (incluida la comercialización de la producción), en el caso de Indonesia, se basan “en la concesión, por parte del empresarios agrícola, de una licencia a un agricultor para que coseche un cultivo en pie. De este modo el empresario se asegura el control sobre las actividades de recolección, evitándose de hecho tanto el trabajo como el riesgo que conlleva el cultivo, pero determinando su calidad antes de la compra” (FAO, 2002).

Los arrendamientos a cambio de mano de obra, utilizados en muchos países de África y Asia, a través de los cuales “el jornalero recibe un salario simbólico o una parte de la producción, junto con derechos de usufructo sobre una pequeña parcela de tierra para que la cultive en su propio beneficio”, son formas de producción con resabios de servidumbre (FAO, 2002).

La aparcería es, en general, un acuerdo de producción agrícola utilizado en América Latina a través del cual “el propietario de la tierra suministra ésta (y en ocasiones los demás insumos) y el aparcero suministra mano de obra (y en ocasiones insumos tales como semillas) y donde al final del ciclo agrícola, la cosecha se divide entre partes según lo acordado previamente”. La aparcería ha sido, históricamente, el medio “para cultivar grandes fincas sin tener que afrontar los riesgos y los problemas administrativos que lleva consigo la contratación de

trabajadores asalariados”. Por esta razón “ha sido siempre bien acogida por los propietarios de la tierra como forma flexible de trabajo” (FAO, 2002).

Los denominados acuerdos a la inversa son aquellos en los que los “propietarios de pequeñas fincas dan en arriendo su tierra para que se realicen en ella operaciones agrícolas en mayor escala, al tiempo que aceptan un empleo remunerado ya sea en su propia tierra o en otro lugar”; son muy utilizada por los ejidatarios en México que arriendan sus parcelas a empresas agrícolas. Estas empresas concentran muchas parcelas del ejido para crear una única parcela de mediano tamaño donde, a menudo, los ejidatarios trabajan como asalariados de la tierra que arriendan (FAO, 2002).

Las políticas de tierras
del gobierno de
Carlos Mesa Gisbert

En el marco de este tipo de políticas promovidas por los organismos financieros internacionales, el gobierno de Carlos Mesa Gisbert elaboró una estrategia de desarrollo rural con definiciones precisas sobre la problemática de la tierra. En estrecha correspondencia con los planteamientos del Banco Mundial, en esta gestión se comienza a elaborar un documento de políticas de tierras —que sería finalizado en la gestión de Eduardo Rodríguez Veltzé— y se intenta operativizar el enfoque de “reformas agrarias asistidas por el mercado” a través de la promulgación de decretos supremos.

La Estrategia Nacional de Desarrollo Rural

En el año 2004, el gobierno de Mesa aprobó la Estrategia Nacional de Desarrollo Agropecuario y Rural (ENDAR), que responde a los lineamientos de la estrategia de desarrollo rural del Banco Mundial de 2002. Es importante recordar de manera resumida sus objetivos y orientaciones pues, en lo esencial, la gestión gubernamental del Movimiento al Socialismo (MAS) reitera estas concepciones en su Plan Nacional de Desarrollo.

El objetivo que se plantea la ENDAR es “modificar la inserción (del sector agropecuario) creando oportunidades comerciales con el mercado externo sobre la base de la mejora sustancial de la productividad y competitividad sectorial, a través de exportaciones agropecuarias mediante cadenas de valor que posicionen y consoliden productos sectoriales en los mercados interno y externo”.

La ENDAR responde claramente a la orientación de las políticas neoliberales que priorizan la inserción de la producción agropecuaria en los mercados de exportación, a través de la conformación de cadenas agroproductivas como la forma de inserción sostenida y competitiva en los mercados de los productores agropecuarios y rurales. Plantea consolidar la exportación de productos que ya están posicionados en esos mercados e impulsar otros.

En este enfoque, los pequeños productores campesinos constituyen el eslabón primario en las cadenas agroexportadoras y el principal papel que se les asigna es ser proveedores de materia prima barata para la agroindustria, sector que determina, en última instancia, los precios. La articulación a estas cadenas de los pequeños productores campesinos, como proveedores de productos bajo las condiciones y precios fijados por los agroindustriales y exportadores, implica reducidos ingresos para éstos, puesto que los mayores márgenes del excedente generado son siempre apropiados por los otros agentes de la cadena (CEDLA, 2003).

En efecto, en el caso de la cadena de la castaña se ha logrado establecer, por ejemplo, que en el país sólo se queda el 25% del total del valor generado, mientras que un 75% se lo apropian las grandes empresas transnacionales de comercialización. Sólo un 8% del valor retenido a nivel nacional es distribuido entre los miles de zafreos asalariados y recolectores campesinos (Montero, L. y Póveda, P., 2004). En el caso de la cadena de maíz, los eslabones inferiores, donde se concentran los campesinos (preproducción y producción), solamente llegan a retener el 4,25% del total de los ingresos, mientras que los eslabones superiores de transformación y comercialización llegan a concentrar el 36,1 y el 59,6 por ciento, respectivamente (ver anexos Cuadro 11).

Para la implementación de este enfoque, la ENDAR propone: a) completar el proceso agrario mediante la consolidación de los derechos de los pequeños propietarios y productores empresariales, y comunarios,

recurriendo al saneamiento y titulación de tierras; b) generar nuevas oportunidades de acceso a la tierra, tanto mediante medidas de distribución inmediata a los campesinos sin tierra o con poca tierra en el marco de la ley, como a través de mecanismos de mercado asistido que posibiliten la existencia de una oferta permanente de tierras, capaz de atender la demanda; y, c) garantizar el uso productivo y sostenible de la tierra a través de procesos de transformación productiva.

En pocas palabras, para la ENDAR completar el proceso agrario es completar el proceso de titulación de las propiedades y consolidar, sobre esta base, el funcionamiento del mercado de tierras. Esta estrategia correspondía a los requerimientos del modelo agroexportador cuyo sustento material se basaba en la estructura agraria resultante del proceso de reforma agraria iniciado en 1952. Por ello, —y a pesar de aducir la necesidad de aplicar políticas distributivas de este recurso por la vía de la intervención estatal en el marco de la ley, es decir, del proceso de saneamiento— esta estrategia se adscribe de manera explícita a las políticas de “reformas agrarias de mercado” diseñadas por el Banco Mundial.

El denominado “paquete agrario de Mesa”

Carlos Mesa intentó operativizar estas políticas a través de la aprobación, en mayo de 2005, de varios decretos conocidos como “paquete agrario” que fueron rechazados en su totalidad por las organizaciones campesinas e indígenas, por considerarlos “inconstitucionales, ilegales y violatorios de nuestros derechos” ya que beneficiaban “la concentración de la tierra a favor de latifundistas y empresarios” y sustituían “la reforma agraria por el mercado de tierras” (Organizaciones Bloque Oriente y Pacto de Unidad, 2005). Un breve análisis del contenido de estas disposiciones es importante puesto que varias de ellas fueron presentadas por el Gobierno del MAS, un año después, como parte de los decretos de la “revolución agraria”.

El Decreto Supremo N° 28140 otorgaba títulos de propiedad para actividades de producción forestal o protección forestal —que según la Ley Forestal están sujetas al régimen de concesión— con la simple presentación de un Plan General de Manejo Forestal. Esta norma estaba claramente orientada —seguramente ante la evidencia de que las tierras fiscales disponibles para su distribución son efectivamente forestales— a consolidar la propiedad privada empresarial sobre estos recursos, demanda que fue permanentemente reivindicada por las empresas madereras aglutinadas en la Cámara Forestal de Bolivia durante las discusiones y negociaciones para la aprobación de la Ley Forestal (Kreidler, A., 1998).

El Decreto Supremo N° 28148, con el argumento de reglamentar acciones tendientes a lograr celeridad, eficiencia y economía en el proceso de saneamiento, ordenaba la desconcentración técnica, jurídica y administrativa del Instituto Nacional de Reforma Agraria (INRA), incluyendo la emisión de títulos ejecutoriales a nivel departamental. Esta norma estaba orientada claramente a favorecer una mayor presión y control de estos procesos por parte de los terratenientes y organizaciones empresariales.

El Decreto Supremo N° 28150, referido a la creación de la Empresa Siderúrgica del Mutún, ordenaba al INRA la conclusión de los procesos de saneamiento de los terrenos en los que se encuentran ubicadas las concesiones mineras y de su área circundante en un plazo no mayor a 60 días a partir de su publicación. Las organizaciones campesinas e indígenas llamaban la atención en sentido de que esta norma atentaría contra los derechos del pueblo Ayoreo en cuyo territorio se asentaría este proyecto minero (Voto resolutivo organizaciones Bloque Oriente y Pacto de Unidad, 2005).

Además de estos tres decretos, el gobierno de Mesa comenzó a operativizar las políticas de tierra planteadas en su Estrategia de Nacional de Desarrollo Rural, por lo que aprueba dos decretos referidos a la

dotación de tierras que inauguran en el país la aplicación del modelo de reforma agraria asistida por el mercado, de propiedad intelectual del Banco Mundial.

El Decreto Supremo N° 28159, sobre familias empatronadas y/o cautivas guaraníes de las provincias Cordillera de Santa Cruz, Luis Calvo y Hernando Siles de Chuquisaca, y O'Connor y Gran Chaco de Tarija, dispone que las familias empatronadas o cautivas que así lo deseen podrán acogerse a las líneas de financiamiento que el Estado gestione y apruebe, con el fin de acceder a tierras en propiedad bajo criterios de apoyo productivo y asistencia técnica.

Por otro lado, el Decreto Supremo N° 28160 establece una política de acceso a la tierra y desarrollo productivo para comunidades y asociaciones de indígenas, campesinos y colonizadores que no tienen tierra o la posean insuficientemente, a través de los siguientes componentes: a) línea de financiamiento reembolsable de carácter rotativo para la canalización de recursos en forma de préstamos destinados a la compra de tierras productivas, a una tasa de interés que no sea menor al costo que represente de los recursos contratados; b) línea de financiamiento no reembolsable de inversiones y/o actividades productivas comunitarias; c) asistencia técnica consistente en apoyo a las comunidades y asociaciones tanto para el acceso a tierras, como para el logro de los objetivos de desarrollo productivo. En otras palabras, crédito para la compra de tierras condicionado a la presentación y aprobación de proyectos productivos en el marco de las prioridades señaladas en la ENDAR que, como es sabido, propone la incorporación de los campesinos a las cadenas productivas de exportación, subordinándolos a los intereses de las grandes empresas agroindustriales y exportadoras.

El sucesor de Sánchez de Lozada no pudo completar su mandato, por lo que se vio imposibilitado de operativizar estas propuestas que, en lo fundamental, respondían claramente a los intereses de los grandes terratenientes.

Las políticas de tierras del
gobierno de Eduardo
Rodríguez Veltzé

El gobierno de Eduardo Rodríguez Veltzé intentó aplicar los decretos supremos agrarios aprobados durante la administración de Carlos Mesa, pero no pudo debido nuevamente a la oposición de las organizaciones campesinas e indígenas aglutinadas en el Bloque Oriente y el Pacto de Unidad (Plataforma Nacional de Organizaciones Indígenas, Campesinas y Colonizadores, 2005)). El mandatario interino se vio obligado a promulgar el Decreto Supremo N° 28320, que ordenaba la suspensión temporal de la aplicación de los decretos supremos 28140, 28148, 28150 y 28160, y disponía que la Comisión Agraria Nacional se encargue de presentar un informe técnico-jurídico, en un plazo de 120 días, que debería enriquecer y mejorar los cuatro decretos considerados.

Sin embargo, en la línea ya establecida por el gobierno de Mesa Gisbert, la administración de Rodríguez Veltzé puso a discusión el documento denominado Política de Tierras para el Desarrollo Sostenible y la Conservación, de agosto de 2005, elaborado por el Ministerio de Desarrollo Sostenible con el objetivo de “contribuir al cumplimiento de las Metas del Milenio y de la Estrategia Boliviana de Reducción de la Pobreza-EBRP (2004-2007)” (MDS/VT, 2005).

El primer pilar, que es el que interesa para los fines de este documento, planteaba: i) democratizar el acceso al recurso suelo y a los bosques, a través del respeto a los derechos propietarios legalmente otorgados y, operativamente, mediante un proceso de distribución y redistribución de tierras; ii) condenar el avasallamiento de tierras, ocupación ilegal de propiedades agrarias con la pretensión de adquirir derechos propietarios, y encubrimiento de tierra ilegal y concentración de la propiedad agraria”;

y, iii) facilitar y garantizar el acceso a la tierra por parte de los pequeños productores pobres y excluidos.

Tal como acontece con la ENDAR, este documento de políticas también plantea dos vías “para facilitar y garantizar el acceso a la tierra por parte de los pequeños productores pobres y excluidos: los mecanismos de intervención estatal en la distribución y redistribución de tierra y el mercado de tierras y el arrendamiento. Sin embargo, el mismo documento plantea que uno de los “mitos” sobre los cuales se han formulado las políticas públicas recientes se refiere a “la existencia de tierras fiscales en abundancia”, cuando se conoce que las pocas tierras fiscales —o tierras públicas sin ningún tipo de propietario— que existen en el país son de uso forestal”. En este sentido, y ya que se habría distribuido la gran mayoría de las tierras, el papel redistributivo de tierras del Estado en favor de campesinos sin tierras o con poca cantidad, no sería ya tan relevante, pues el Estado no podría intervenir sobre derechos propietarios legalmente otorgados que las políticas planteadas declaran respetar. De esta manera, a nuestro entender, se pretende justificar la necesidad de reconocer al mercado como el mejor asignador del recurso tierra.

En cuanto a la distribución y acceso a la tierra para los pequeños productores sin tierra o productores pobres que deseen tener acceso a áreas con vocación agropecuaria, el documento planteaba la creación de un Banco de Tierras que beneficié entre 1.500 y 3.000 familias rurales pobres con tres objetivos: i) otorgar crédito para la compra de tierras; ii) otorgar crédito destinado a inversiones complementarias para incentivar la producción agropecuaria; iii) prestar asistencia técnica y productiva. Este proyecto, como se verá más adelante, continúa siendo desarrollado por el Gobierno del MAS y ya contaba desde entonces con una línea de crédito del Banco Mundial, de aproximadamente 15 millones de dólares (40% para adquisición de tierras y 60% promoción del desarrollo y componentes conexos), para acceder a tierras.

Por otro lado, se proponía el desarrollo de asentamientos humanos fronterizos para garantizar tierras a familias necesitadas, en el marco de

la dotación extraordinaria, en áreas con capacidad de uso forestal y con la participación protagónica y apoyo logístico de las Fuerzas Armadas. Asimismo, se proponía la distribución de bosques efectivamente inventariados por el INRA fuera del dominio de áreas de protección y asociaciones forestales locales, que ascienden a 700.000 hectáreas, a través de pequeñas propiedades de uso forestal y concesiones forestales comunitarias, y se proponía la identificación de tierras fiscales durante el saneamiento para el desarrollo de un programa de dotación a campesinos indígenas, originarios y colonizadores que carecen de tierra o que tienen poca tierra.

Como se puede observar la oferta estatal de distribución y redistribución de tierras se restringe a la cantidad de tierras fiscales efectivamente disponibles y otras que pudieran identificarse a través del proceso de saneamiento. En general, la propuesta apuntaba a la distribución de tierras con cobertura boscosa —que son aparentemente las disponibles— y de aquellas marginales por su lejanía de los principales mercados urbanos y de las vías de comunicación (proyectos de frontera).

El documento reconoce la existencia de mercados activos de tierras en pequeñas propiedades y mercados regulados de tierras en comunidades campesinas/indígenas, así como de arrendamiento y aparcería entre pequeños productores, y entre éstos con otros actores rurales. En este sentido, y tomando en cuenta que en los hechos estas tierras se compran, venden y fraccionan, se plantea la necesidad de legalizar estas prácticas cotidianas de los pequeños productores rurales. También se considera importante eliminar las restricciones para la venta de las pequeñas propiedades, a través de la elaboración de reglamentos formulados participativamente en comunidades campesinas e indígenas para regular las ventas irregulares.

En el caso de las medianas y grandes empresas se planteaba regular el mercado de tierras y de arrendamiento para evitar la concentración y el fraccionamiento irregular de la propiedad privada por la vía del

mercado de tierras, y para incrementar la seguridad jurídica entre productores agropecuarios que desarrollan arrendamiento y aparcería se garantizan los contratos entre partes contratantes.

Para solucionar los conflictos de acceso a la tierra que enfrentan al presente indígenas y colonizadores se propone la legalización de los mercados de arrendamiento en los Territorios Comunitarios de Origen, donde los pueblos indígenas podrían arrendar tierras y bosques entre ellos y con terceros, siempre y cuando exista el consentimiento interno de dichos pueblos de acuerdo a sus usos y costumbres.

El documento señala finalmente la articulación de estas políticas de tierras con las orientaciones de la ENDAR, analizada previamente, y plantea, como eje central, la articulación prioritaria del sector agropecuario al mercado externo a través de la estructuración de las cadenas productivas lideradas por las grandes empresas agrícolas, agroindustriales y de exportación.

Como se puede observar, el gobierno de Rodríguez Veltzé, además de continuar con el modelo de reforma agraria asistida por el mercado por la vía de los bancos de tierras, inaugurado por Mesa Gisbert, asume también la nueva panacea del Banco Mundial, es decir, la promoción del arriendo y la aparcería como medios para que los campesinos accedan a la tierra, descartando cualquier intervención estatal expropiadora por causas de necesidad social.

Las políticas de tierras del Gobierno de MAS

El Gobierno del MAS ha hecho públicas sus políticas agrarias y de tierras a través de los denominados “decretos de la revolución agraria”, del Plan Nacional de Desarrollo, del proyecto de Ley de Modificación de la Ley INRA denominado de “reconducción comunitaria de la reforma agraria”, así como mediante un documento específico sobre políticas de tierras recientemente elaborado por el Ministerio de Desarrollo Rural, Agropecuario y Medio Ambiente.

En su documento de oferta electoral titulado Programa de Gobierno 2006-2010 Bolivia Digna, Soberana y Productiva Para Vivir Bien, el MAS ya consideraba entonces la necesidad de una “reorientación del desarrollo rural de acuerdo a dos premisas”: una, de “generación de ingresos y empleos *extraprediales* de la población rural” y, otra, “de articulación de la producción rural con el mercado urbano, a través de la identificación y promoción de cadenas productivas exportadoras”. Planteaba de manera clara lo que vendría aplicando como políticas efectivas durante su Gobierno, es decir “el privilegio del mercado externo para el desarrollo de los sectores agrícola, pecuario y forestal, asignando para ello un rol central a las cadenas productivas” (CEDLA, 2005) que, como hemos visto, era uno de los planteamientos centrales de la ENDAR promovida por los organismos financieros internacionales y aprobada durante la gestión de Carlos Mesa.

Esta orientación que privilegia el mercado externo ha sido plenamente confirmada por el Plan Nacional de Desarrollo, presentado en junio de 2006. En efecto, en este documento se señala que “el desarrollo agrícola priorizará a las unidades pequeñas y medianas, orientando la integración

vertical con la agroindustria...”. Respecto al mercado interno —al cual está estrechamente ligada la producción campesina—, esta propuesta persiste en el ofrecimiento del reducido mercado del “Compro Boliviano”; por otro lado, considera necesario implementar una “política arancelaria selectiva por sectores priorizados, mediante la creación de nichos de moderada protección arancelaria y diferenciada”, así como “el desarrollo de productos en el mercado interno con visión hacia las exportaciones, de manera que el mercado nacional sirva de plataforma para el mercado internacional”. En otras palabras, sólo las unidades productivas campesinas que puedan ser capaces de competir con mercancías extranjeras tendrán posibilidades de mantenerse en el mercado interno.

Esta orientación en el ámbito sectorial y la propuesta de considerar a las transnacionales y grandes empresas nacionales como “socias” en la explotación e industrialización de los recursos naturales para la “generación de excedentes”, permite inferir que serán estos sectores y los ligados al mercado externo los que se beneficiarán a partir de las políticas públicas en curso. Entre ellas, las políticas de tierras que — como se verá más adelante— juega un papel central en este propósito.

Los decretos de la “revolución agraria”: la persistencia del enfoque de “reforma agraria de mercado”

Es importante reiterar que una parte de los decretos supremos de la “revolución agraria” aprobados por el Gobierno del MAS guardan estrecha relación con los promulgados por la administración de Carlos Mesa en mayo de 2005; decretos que, en su momento, fueron rechazados frontalmente por las organizaciones campesinas e indígenas, varias de ellas con una fuerte influencia del MAS. Curiosamente, estas organizaciones han guardado silencio ante al contenido de estas normas cuando, un año atrás, las consideraban francamente atentatorias a sus derechos, pro empresariales y mercantilistas.

El Decreto Supremo N° 28732 abroga al N° 28140, promulgado por Mesa el 17 de mayo de 2005 con el objetivo central de titular tierras

forestales que se encuentran bajo el régimen de concesiones con la sola presentación de planes de manejo forestal. En su momento, este decreto se constituyó en uno de los más polémicos ya que se intentaba dar en propiedad privada tierras fiscales sujetas a régimen de concesión, en consonancia con esta “reivindicación” planteada por el sector privado empresarial forestal desde que se dieron los debates para la formulación y aprobación de la Ley Forestal (Kreidler, 1998). Pese a la abrogación de este decreto, el gobierno del MAS mantiene, sin embargo, inalterados los beneficios y derechos de los concesionarios forestales que, según la Ley Forestal, consiste en la otorgación de un “...derecho exclusivo de aprovechamiento de recursos forestales en un área específicamente delimitada de tierras fiscales”, con una duración de 40 años con derecho a prórroga y con posibilidades de ser transferida a terceros con autorización de la Superintendencia Forestal. El tiempo de adjudicación y las posibilidades de ampliación de la misma permiten que estos recursos sean —en la práctica— considerados como de propiedad privada.

El Decreto Supremo 28738 dispone la derogación del Decreto Supremo 28148, el que tenía por objeto “la desconcentración técnica, jurídica y administrativa del Instituto Nacional de Reforma Agraria – INRA” con el fin de “lograr celeridad, eficacia, eficiencia y economía en el proceso de saneamiento”, medida que beneficiaba a los INRA departamentales como instancias decisorias en el proceso de saneamiento en sus respectivas regiones. Este fue otro de los decretos polémicos, porque viabilizaba un mayor grado de presión e influencia en estas instancias departamentales de los terratenientes asentados sobre todo en tierras bajas. La derogación de esta disposición responde al interés del actual Gobierno en términos de centralizar las decisiones del proceso de saneamiento en manos del INRA nacional, como garantía de un posible control sobre la administración de tierras en el país.

El Decreto Supremo 28737 regula los procesos de selección y contratación de personal del Instituto Nacional de Reforma Agraria bajo principios de transparencia, requisitos de conocimiento, la

conformación de un comité de selección, la compatibilización y adecuación de las normas del proceso de selección y contratación de personal, etc. La idea de este decreto hace más a una especie de manual de contratación de personal para el caso concreto del INRA, que bien podría haber sido elaborado para el manejo de asuntos internos de esta institución. .

El Decreto Supremo 28736 pese a conocerse como un decreto de dotación preferencial para mujeres, contiene disposiciones que hacen referencia a varios temas. Declara de Emergencia Nacional la conclusión del proceso de saneamiento de la propiedad agraria, para lo cual el INRA, en un plazo no mayor a tres meses, deberá determinar el grado, de avance de proceso del saneamiento; garantiza la participación de las organizaciones sociales y de productores en los procesos de saneamiento, en todas las modalidades establecidas por la Ley 1715; y prioriza y garantiza la participación en el proceso de saneamiento y titulación para las mujeres jefas de familia

El Decreto Supremo 28733 ordena la dotación de tierras fiscales a los campesinos, indígenas y originarios sin tierra o que la posean insuficientemente, en el marco de lo establecido por la Ley INRA que privilegia la dotación de tierras a los residentes del lugar; para lo cual define comunidades extractivistas, comunidades de trabajadores asalariados del campo y comunidades de colonizadores. En este sentido, a estos terrenos que se encuentran fundamentalmente en Santa Cruz, Beni y Pando no podrán acceder los campesinos pobres de las tierras altas. Se trataría de la distribución de aproximadamente 2.200.000 hectáreas que son de uso forestal y que, según la norma, deben ser manejadas según su calidad de uso pues de lo contrario serán automáticamente expropiadas. Por propias declaraciones del viceministro de Tierras, “estas tierras son de difícil acceso y poco uso, alejadas de los centros urbanos, anegadizas. En lo inmediato no pueden ser utilizadas, pero más adelante sí”. (Econoticias 02.08.2006)

A través del Decreto Supremo 28734, se persiste en la orientación de las políticas de tierras planteadas por los anteriores gobiernos y que responden al enfoque del modelo de reforma agraria asistida por el mercado promovido por el Banco Mundial. Con modificaciones puntuales en tres artículos (Arts. 6, 7 y 8) del Decreto Supremo 28160 del paquete Mesa, el Gobierno del MAS reitera una política de acceso a la tierra y desarrollo productivo a través de créditos para la compra de tierras y con la condición de demostrar viabilidad de proyectos productivos articulados a las cadenas de agroexportación.

Las precisiones del decreto 28734 son las siguientes: i) modifica la lista de beneficiarios de este programa, eliminando la restricción que cursaba en el original respecto de aquellas personas que se hubieran encontrado involucradas en tomas ilegales de tierras de forma ilegal; ii) restringe el universo de propiedades a ser adquiridas con la línea de crédito, señalando que se incluirán en las propiedades elegibles aquellas que hayan sido saneadas efectivamente y que posean certificado del INRA e inscripción de Derechos Reales, ya que en el decreto anterior podían incluirse también propiedades en proceso de saneamiento; iii) concentra la cobertura geográfica del programa de compra-venta de tierras para su realización en tres municipios cruceños (Mineros, Pailón y Charagua) que, como se sabe, se caracterizan por fuertes conflictos por la tierra. Para este programa el Gobierno ya cuenta con el financiamiento del Banco Mundial por un total de 15 millones de dólares. Según el ex ministro de Desarrollo Rural, Agropecuario y Medio Ambiente Hugo Salvatierra, este tipo de programas se llevaría a cabo también en Beni y Pando (Jornada 11.10.2006), departamentos que se caracterizan por la presencia de la gran propiedad terrateniente.

El Decreto Supremo 28735 hace referencia al Valor Concesional de Adjudicación, y lo que esta norma pretende es adecuar criterios para la fijación del valor concesional de adjudicación simple, en favor de colonizadores individuales, en la subzona Santa Cruz. El objetivo de este decreto es el de contar con criterios que faciliten el funcionamiento

de uno de los mecanismos contemplados en la Ley INRA y que viabiliza el funcionamiento del mercado de tierras: la adjudicación.

Los decretos supremos del paquete Mesa, que el Gobierno del MAS no ha abrogado o derogado y que, por tanto, se encuentran en plena vigencia son los siguientes:

El Decreto Supremo 28150 referido a la creación de la Empresa Siderúrgica del Mutún instruye la rápida conclusión de los procesos de saneamiento en los terrenos en los que se encuentran ubicadas las concesiones mineras mencionadas y su área circundante y que, como hemos visto, era objeto de rechazo por parte de las organizaciones campesinas e indígenas aglutinadas en el Bloque Oriente y en el Pacto de Unidad pues la misma atentaría contra los derechos del pueblo ayoreo en cuyo territorio se asentaría este proyecto minero. Lo que predomina es el interés empresarial sobre la explotación del Mutún, cuya explotación ya ha sido entregada por el Gobierno del MAS a la transnacional india Jindal, Steel and Power Limited.

El Decreto Supremo 28158 tiene como objetivo la creación de un Proyecto de Educación para el Desarrollo con el propósito de impulsar las capacidades, competencias de empleabilidad y emprendimiento de jóvenes, hombres y mujeres, para una adecuada inserción laboral. El ámbito de aplicación se limita a las familias de las provincias de Cordillera de Santa Cruz, Luís Calvo y Hernando Siles de Chuquisaca y O'connor de Tarija. Este decreto plantea la capacitación de fuerza de trabajo para el desempeño de cadenas productivas priorizadas y de desarrollo local.

Finalmente, el Decreto Supremo 28159 que ordena, por un lado, el establecimiento de un régimen laboral para las familias y comunidades cautivas y/o empatronadas para el caso de las provincias Cordillera, Luis Calvo, Hernando Siles, O'Connor y Gran Chaco de los departamentos de Santa Cruz, Chuquisaca y Tarija y, por otro, la distribución de tierras fiscales disponibles y la concreción de líneas de crédito para el acceso en propiedad a tierras de estas familias empatronadas

y de estas comunidades cautivas. En el marco de las prioridades de la denominada “revolución agraria” no aparece ninguna acción gubernamental orientada a la protección laboral de estos trabajadores, pero sí en relación a acciones de acceso a la tierra a través de su compra. En un largo reportaje de la revista Extra del periódico El Deber se informaba que “el Gobierno de Evo Morales analizaba junto a la Asamblea del Pueblo Guaraní la posibilidad de comprar tierra para liberar a los indígenas empatronados” (El Deber 07.06.2006)

Como se puede observar, los decretos supremos de la “revolución agraria” no tocan ningún aspecto sustancial que implique cambios que hagan efectivas las declaraciones de un proceso masivo de distribución de tierras anunciado persistentemente entre mayo y junio de 2006. Se trata más bien de disposiciones que reflejan tímidos intentos para la distribución de las pocas tierras fiscales aparentemente disponibles y que, por tanto, no afectan los intereses terratenientes. Por otro lado, persiste el desarrollo de programas de acceso de campesinos pobres a la tierra por la vía del crédito, es decir, la aplicación de políticas que obedecen a los enfoques de reforma agraria de mercado ideados por el Banco Mundial. Además es preciso anotar que las tierras fiscales disponibles que quiere distribuir el Gobierno del MAS son mayormente forestales donde no existirían condiciones apropiadas para su conversión

El Plan Nacional de Desarrollo y la “revolución agraria”

En este documento, presentado oficialmente en junio de 2006, el Gobierno del MAS propone una futura distribución de tierras fiscales a los campesinos, de alrededor de 12 millones de hectáreas que serían certificadas a través del saneamiento de unos 68 millones de has. En esta perspectiva, en el corto plazo plantea distribuir 2,2 millones de has, para lo cual ha aprobado el Decreto Supremo 28733; entre 2006 y 2007 espera certificar otros 2,3 millones de has de tierras fiscales resultantes del saneamiento de 36,9 millones de has; en el mediano plazo (próximos cinco años) considera probable certificar 7,5 millones de has de tierras

fiscales del proceso de saneamiento de 31,3 millones de has. Sobre esta oferta es importante señalar los siguientes aspectos: i) estas cifras no cuentan con ninguna base empírica que demuestre esta posibilidad; ii) como se ha visto, son varios los gobiernos que han venido sosteniendo la inexistencia de tierras fiscales en abundancia para procesos de distribución de tierras; iii) las pocas tierras fiscales existentes serían fundamentalmente tierras forestales marginales; iv) a 11 años de aplicación del proceso de saneamiento el Estado no ha podido identificar tierras fiscales considerables y, menos aún, revertir proporciones significativas de tierras de vocación agrícola y ganadera monopolizadas por terratenientes y grandes empresas. En este sentido, la oferta de tierras a ser distribuidas entre campesinos sin tierra o con limitado acceso a ella no tiene, hasta el momento, ningún sustento empírico. A cinco meses de la conclusión de 2007, no se conoce aún si el Poder Ejecutivo ha logrado certificar los 2,3 millones de hectáreas de tierras fiscales como producto del saneamiento de 36,9 millones de has. Es más, a raíz de las inundaciones ocurridas a principios de año, el Gobierno ha decretado una pausa —sin plazo determinado— en el saneamiento en vastas regiones de las tierras bajas del país.

Por otro lado, es importante destacar que la “revolución agraria” del MAS plantea un tema que ningún gobierno neoliberal se animó a hacerlo. El Plan Nacional de Desarrollo considera contrarrestar el avance del fraccionamiento de tierras a través de la reversión y la redistribución intracomunal de las tierras en manos de los residentes, y legalizando el mercado informal intracomunal que opera de facto mediante el establecimiento de límites máximos de superficie individual dentro de las comunidades. De esta intencionalidad se ha pasado a los hechos, pues el proyecto de Ley de Reforma de la ley INRA aprobada por la Cámara de Diputados considera —como veremos posteriormente— la reversión de tierras de comunarios y de residentes que no cumplan función social, a pedido de las comunidades campesinas.

Se denomina “residentes” a aquellas personas de origen campesino que se vieron obligadas a emigrar de las áreas rurales hacia centros urbanos, zonas de colonización y ciudades del exterior del país y que, a pesar de su condición de emigrantes definitivos, “...mantienen vínculos con su lugar de origen, con la finalidad de consolidar el usufructo de la tierra mediante los cargos...” (Uño, Bernabé y Salinas, Valencia, 2006). Se trata, entonces, de un producto de la paulatina desintegración de la comunidad campesina cuya crisis, como se ha visto, se ha profundizado en los últimos 20 años. En síntesis, se podría decir que se trata de familias que tienen un pie en la ciudad y otro en el campo y que, para muchas de ellas, la pequeña parcela que aún mantienen en propiedad es parte importante de su reproducción en los ámbitos urbanos.

Según datos de la Encuesta de Empleo y Condiciones de Vida realizada por el CEDLA en 2000 (CEDLA, 2000), de un total de 134.160 hogares de la ciudad de El Ato, 38.683 hogares (28,8%) declaraban tener tierras en áreas rurales. De este total, un 40,4% eran hogares indigentes y un 11,3% pobres (con ingresos insuficientes para cubrir la canasta básica alimentaria). El 36% de los jefes y jefas de hogar de estos hogares de residentes eran trabajadores por cuenta propia, un 27,6% obreros y un 7,8% empleados. Solamente el 9,5% declaraba ser patrón o empleador, es decir inmigrantes —generalmente antiguos— considerados en diversos estudios como “residentes exitosos”, que se caracterizan por tener buenos ingresos económicos en los lugares de residencia, que no tienen ninguna participación en la actividad productiva de la comunidad, que ya dejaron o perdieron sus tierras y que, en caso de tenerlas, no les es indispensable hacerlas producir (Uño, Bernabé y Salinas, Valencia, 2006).

Pero para una gran mayoría sí es importante hacerlas producir. En este sentido, esta medida agudizará los procesos de arrendamiento o de contratación de fuerza de trabajo asalariada por parte de los residentes para justificar la función social y, por tanto, la propiedad de la pequeña parcela. Contrariamente al discurso “comunitarista” del MAS, esta

medida profundizará los procesos de diferenciación campesina en la comunidades.

Asimismo, pareciera que con esta propuesta el MAS reconoce las dificultades que encontrará para la reversión de tierras, por lo que ésta se orienta a evitar una mayor presión sobre los grandes propietarios de tierras asentados fundamentalmente en el Oriente, a costa de los magros ingresos de los pobres de la zona occidental del país. Además, el MAS no ha dado señales claras sobre si mantendrá o no el sistema de concesiones, puesto que ha resguardado los derechos concesionarios forestales, a excepción de la reversión de derechos de una pequeña superficie de concesiones para su titulación en favor de las TCO. Esto hace suponer que en el proyecto de ocupación y uso territorial propiciado por el Gobierno, es importante el uso empresarial de los bosques.

Propuesta de modificación de la Ley INRA

Como es sabido, en agosto de 2006, el Poder Ejecutivo hizo pública su propuesta de modificación de la Ley N° 1715, denominada de “reconducción comunitaria de la reforma agraria”. El partido de Gobierno discutió ese planteamiento tanto con los partidos políticos de la oposición (Podemos y UN) como con las organizaciones empresariales agropecuarias, y en los hechos —salvo divergencias muy puntuales— logró consensuar⁵ los contenidos centrales de una propuesta que fue aprobada posteriormente por las instancias legislativas y promulgada por el presidente Evo Morales, el 28 de noviembre de 2006.

Los elementos centrales de la Ley INRA reformulada, que interesan ser desarrollados en este acápite, son fundamentalmente cuatro. El primero, relacionado con la definición de la Función Social y Función Económica Social de la tierra; el segundo, referido a las causales de

reversión y de expropiación de tierras; el tercero, sobre la posibilidad de afectación por dotación de concesiones forestales; y el cuarto, ligado a la titulación de superficies menores a la establecida para la pequeña propiedad. Estos cuatro aspectos permiten tener una idea clara de las orientaciones de la política de tierras del Gobierno del MAS.

Como hemos señalado en el curso de este documento, la definición de la FES contenida en la Ley INRA es uno de los *candados legales* ideados por sus promotores a fin de garantizar la propiedad de los grandes terratenientes y empresarios. Si bien la propuesta gubernamental elimina el pago de impuestos como prueba suficiente para justificar la propiedad de la tierra, por otro lado fortalece la estructura del *candado* al elevar a rango de ley una norma que estaba contemplada en el Reglamento de la Ley N° 1715. En efecto, la propuesta modificatoria considera que “la FES comprende, de manera integral, áreas efectivamente aprovechadas y de descanso, y servidumbres ecológicas legales y de proyección de crecimiento”. Esta precisión —en particular la mención a la proyección de crecimiento— se convierte en un argumento suficiente para que los terratenientes justifiquen la propiedad de grandes extensiones de tierras, de manera que la limitada reforma planteada por el Gobierno, en sentido de revertir únicamente tierras ociosas, quedaría —por su propia obra— al menos restringida.

Esta propuesta gubernamental, en los hechos, se funcionaliza a los requerimientos de una agricultura extensiva y orientada al mercado externo, con base en la gran empresa agrícola capitalista extranjera y nacional que, como en el caso de la soya, viene siendo privilegiada por el MAS, inclusive antes de ser Gobierno. No debe olvidarse que durante la gira que Evo Morales realizó por varios países como presidente electo, los mercados para la soya y sus derivados fueron —junto al asunto de los hidrocarburos— aspectos destacados de su agenda. Esta orientación hacia la agroexportación ha sido reiterada —como ya hemos indicado— en su Plan Nacional de Desarrollo.

82 5. Declaraciones de Hugo Salvatierra, ex Ministro de Desarrollo Rural, Agropecuario y Medio Ambiente al periódico El Mundo de fecha 13 de marzo de 2007.

Por ello, la Ley INRA reformulada eleva a rango de ley otras disposiciones que ya estaban contempladas en el Reglamento de la Ley INRA, es decir aquellas por las cuales el área de proyección de crecimiento de la mediana propiedad llega al 50% y el de la empresa agropecuaria al 30%. Para la empresa agrícola será calculada desde un 30 hasta un 50 por ciento, según el parámetro establecido en el reglamento, siempre y cuando no exceda la superficie mensurada en el saneamiento, o la consolidada como emergencia del mismo. Para el cálculo del área de proyección de crecimiento se tomará en cuenta el área efectiva y actualmente aprovechada, además del área de descanso en propiedades agrícolas.

Esta tendencia orientada a favorecer a la gran propiedad también puede evidenciarse en el caso de la actividad ganadera, para la cual, además de la carga animal (que en el caso de la ganadería bovina en la actualidad está fijada en cinco hectáreas por cabeza), se tomará en cuenta como área efectivamente aprovechada, las áreas silvopastoriles y las con pasto cultivado. Es conocido que la mayor parte de las haciendas ganaderas de la zona del Chaco de los departamentos de Santa Cruz, Chuquisaca y Tarija y las del departamento del Beni, se caracterizan por practicar una ganadería extensiva que —como vemos— la Ley INRA reformulada sigue promoviendo. Al no plantearse normas que induzcan al desarrollo de una ganadería intensiva, a través de la reducción de la relación cabeza de ganado/superficie de pastoreo, las innumerables denuncias del Presidente Morales en sentido de que en Bolivia una vaca tiene más tierras que un campesino, seguirán teniendo vigencia durante los próximos años.

En cuanto a la expropiación, se propone que las tierras confiscadas por necesidades de reagrupamiento y redistribución serán dotadas, de oficio o a solicitud de parte interesada, exclusivamente en favor de pueblos indígenas y/o originarios que, como resultado del proceso de saneamiento de la propiedad agraria, ni con la distribución de tierras fiscales hayan sido dotados con tierra suficiente en cantidad, calidad y

ubicación geográfica para asegurar su subsistencia y reproducción étnica, de acuerdo al decreto supremo que establezca la causal de reagrupamiento y redistribución, previo informe técnico elaborado por el órgano del Poder Ejecutivo especializado en asuntos étnicos, y el dictamen de la respectiva Comisión Agraria Departamental.

Al respecto, es importante apuntar lo siguiente. En primer lugar, si bien la expropiación por causas sociales le permitiría al Estado un mayor nivel de intervención en la redistribución de tierras por esta vía, por declaraciones del Viceministro de Tierras esta figura tendría restricciones, pues su carácter no sería de aplicación general. En efecto, su aplicación sería procedente “en beneficio exclusivo de pueblos indígenas que en el proceso de saneamiento no han recibido tierra en cantidad, calidad y ubicación geográfica. Es decir, la expropiación por esta causal tendría que tener el único y exclusivo propósito de reconocer con suficiente solidez jurídica el territorio indígena de pueblos indígenas que no tienen otra alternativa de reconocimiento territorial, si no, no podrían subsistir” (La Prensa 30.07.2006). Según esta autoridad gubernamental, sólo se confiscarían tierras que beneficien a cuatro pueblos indígenas (Tapiete, Weenhayek, Guaraní y Yanaminahua) para los cuales “no existirían otras alternativas”; de “ninguna manera se debe interpretar que éste (la expropiación) es un mecanismo redistributivo de aplicación general, ni en el ámbito indígena y menos en el ámbito general de otros sectores agrarios. Para satisfacer derechos o expectativas legítimas de otros actores pensamos que el proceso de saneamiento, que incluirá el mecanismo de reversión, es la solución. Ello nos permitirá identificar superficies importantes de tierras fiscales que una vez declaradas se destinarán exclusivamente a la dotación y en general a todas las comunidades indígenas y campesinas” (La Prensa 30.07.2006).

En segundo lugar, las condiciones a través de las cuales los terratenientes serían “afectados” por la expropiación son altamente provechosas para ellos. Por una parte, la nueva Ley INRA señala que “el monto de la indemnización será establecido tomando en cuenta el

valor del mercado de las tierras, mejoras, inversiones productivas o inversiones de conservación sobre el predio y otros criterios verificables mediante los instrumentos legales respectivos, fijados por la Superintendencia Agraria, que aseguren un justo resarcimiento”. Por otra parte, se señala que, alternativamente, “los titulares afectados podrán solicitar la indemnización, parcial o total, con extensiones de tierras cuyo valor de mercado sea equivalente al monto a ser compensado. En el monto a indemnizar se tomará en cuenta también el costo de la inversión realizada en los cultivos perennes y semiperennes existentes en la propiedad”. Estos beneficios que en la Ley INRA original eran exclusivos para el solar campesino y la pequeña propiedad, en caso de expropiación, el Gobierno los amplía generosamente a los grandes propietarios, muchos de los cuales, como es sabido, fueron dotados por el Estado de grandes extensiones de tierra de manera gratuita. Para dar mayor seguridad a los *afectados*, la ley dispone que “el dueño cuyas tierras hayan sido confiscadas a través de una Resolución Ejecutoriada no esté obligado a entregarlas, hasta el pago total en efectivo o el cumplimiento previo de lo establecido en el párrafo anterior”.

Todo el planteamiento sobre la expropiación de tierras pone en evidencia los siguientes aspectos: i) las confiscaciones no afectarán en lo más mínimo a los grandes propietarios quienes podrán, por un lado, hacer un buen negocio al recibir indemnizaciones según precios de mercado y por reconocimiento de mejoras y, por otro, recibir tierras de igual calidad que las afectadas, es decir, se reproducirá la gran propiedad; ii) las acciones de expropiación por causas de interés social no serán masivas, por lo que la concentración de la tierra no se modificará sustancialmente; iii) la gran mayoría de indígenas y campesinos pobres deberán esperar la culminación del proceso de saneamiento, después del cual hipotéticamente podrían acceder a tierras que sean previamente revertidas. El proceso de saneamiento fue extendido por siete años más, su finalización está prevista para el año 2013.

Cuando el Gobierno anunciaba el relanzamiento de una “segunda reforma agraria” y posteriormente el inicio de una “revolución agraria”, consideraba “...tramitar ante la banca privada un mecanismo que permita recuperar las tierras que fueron hipotecadas para que éstas sean redistribuidas a las comunidades campesinas, indígenas y originarias del oriente” (La Razón 06.06.2006), ante la sospecha de que estas tierras sean justamente parte de aquellas improductivas. La Ley INRA modificada no plantea ninguna variación sustancial al respecto, pues señala que los acreedores hipotecarios, a fin de preservar sus derechos, podrán intervenir en los procedimientos de reversión ejerciendo los derechos de sus deudores en base a la acción oblicua prevista en el artículo 1445 del Código Civil. Esta norma abre además la posibilidad de la concentración de importantes superficies de tierra en poder de la banca la que, al rematar después las tierras, se convierte en un actor importante en el proceso de acceso a este recurso por parte de medianos y grandes empresarios agrícolas y ganaderos. Declaraciones del Director del INRA indican que este tema tendrá un “tratamiento especial”, pues “aparece un tercer actor que es la banca.” (La Prensa 31.11.2006). Por su parte, el Asesor Legal de la Confederación Agropecuaria Nacional (Confeagro) asegura que según la Ley de Bancos “...las tierras hipotecadas que están en poder de las entidades financieras deber ser vendidas en el plazo de dos años o, de lo contrario, serán revertidas al Estado” (El Deber 01.12.2006). Con seguridad que estas tierras encontrarán compradores que no serán precisamente campesinos.

En lo referente a la pequeña propiedad es importante señalar dos aspectos. Por un lado, la incorporación en la ley de tierras del MAS de la procedencia de expropiación de las pequeñas propiedades que no cumplan función social a requerimiento de la comunidad, pone en entredicho la supuesta existencia de una comunidad indígena o campesina en la cual sus miembros —según el discurso oficial— viven en plena armonía bajo el concepto del “vivir bien”. Esta norma más bien revela la profundidad de la diferenciación campesina, señalada al inicio de este

documento, que se expresa en un conflicto por el acceso a este recurso. Pero además, como indicábamos en el acápite anterior, a fin de justificar la posesión de sus tierras, los migrantes profundizarán el arrendamiento o la utilización de fuerza de trabajo asalariada, situación que estaría más cerca del capitalismo que del comunitarismo propugnado por el Gobierno.

Por otro lado, en lo que se refiere a la indivisibilidad de la propiedad agraria, la propuesta del Ejecutivo señala que, con excepción del solar campesino, la propiedad agraria tampoco podrá titularse en superficies menores a la máxima de la pequeña propiedad, salvo que sea resultado del proceso de saneamiento. Este planteamiento consagra legalmente propiedades por debajo del tamaño de la pequeña propiedad, es decir, el minifundio extremo, sin encontrarse rasgos de un planteamiento gubernamental que solucione este problema que es causa de la miseria de vastos sectores campesinos e indígenas.

Finalmente, es preciso señalar aspectos importantes que tienen que ver con la orientación inicial de la Ley INRA y que el Gobierno de Evo Morales no ha modificado. En primer lugar, persiste la concepción de dotación de tierras únicamente a comunidades indígenas y campesinas, es decir, colectivas, y excluye la posibilidad de dotaciones a campesinos pobres de manera individual, olvidando que fue a través de esta última forma que se fortaleció la presencia campesina en las tierras bajas (incluido el Chapare). En segundo lugar, y de acuerdo a la importancia que le asigna el MAS a la inversión extranjera, se mantiene la disposición a través de la cual personas naturales o jurídicas extranjeras pueden adquirir tierras de terceros; como ya se ha indicado esta ha sido otra vía de fortalecimiento de expansión de la gran empresa agrícola orientada a la exportación y que ha concentrado grandes extensiones de tierras. En tercer lugar, se mantienen las normas que permiten subsanar títulos con vicios de nulidad absoluta y nulidad relativa con la comprobación de cumplimiento de la Función Económica Social: en el primer caso, con la posibilidad de adquirir esas tierras y, en el segundo, a sola comprobación de la FES. En cuarto lugar, la legalidad otorgada a los

contratos de aparcería y arrendamiento no hace más que constatar la continuidad de las políticas de tierras promovidas por los organismos financieros internacionales.

Por todo lo anterior, es posible advertir que la Ley INRA modificada y promulgada por el Gobierno del MAS no ha hecho otra cosa que reafirmar su espíritu original, es decir, profundizar el desarrollo del capitalismo en la agricultura a través de la vía terrateniente, por lo que el planteamiento de desarrollo del “capitalismo andino”, de la vía campesina en el ámbito agrario, no será —por lo visto— prioritaria. Adicionalmente, como ya se mencionó, no ha habido ninguna señal clara sobre la orientación de la política forestal pese a que la propuesta oficial reconoce la importancia de la institucionalización de la *forestería* comunitaria. Hasta ahora lo que se ha hecho es respetar, casi sin alterar nada, la normativa e institucionalidad forestal heredada de las administraciones neoliberales.

La “reconducción comunitaria
de la reforma agraria” del
Gobierno del MAS

Como indicamos en la parte introductoria de este documento, en este acápite final interesa debatir fundamentalmente dos aspectos. El primero tiene que ver con las orientaciones de las políticas agrarias y de tierras propuestas por el MAS, y su continuidad o no con aquellas diseñadas e implementadas por los gobiernos neoliberales; y el segundo tiene relación con el debate referido a si el Gobierno “campesino” concluirá fortaleciendo la vía terrateniente o la vía campesina. El primer aspecto tiene que ver con el discurso oficial de “desmontaje del neoliberalismo” y, el segundo, con el de la “descolonización del Estado”, planteados como objetivos de las políticas de tierras en el documento denominado Revolución agraria. Políticas de tierras para la reconducción comunitaria de la reforma agraria, elaborado por el Ministerio de Desarrollo Rural Agropecuario y Medio Ambiente (MDRAMA) en febrero de 2007.

¿Desmontaje del neoliberalismo?

En la separata de presentación de la propuesta gubernamental de modificaciones a la Ley 1715 denominada de “reconducción comunitaria de la reforma agraria”, editada entre el Viceministerio de Tierras y el INRA, se sostiene que “la inequitativa e injusta distribución de la tierra continúa siendo el principal mecanismo de negación de derechos de los pueblos indígenas y campesinos, una fuente principal de marginación y conflictividad social, y un insalvable obstáculo frente a las importantes oportunidades de desarrollo que ofrece el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales renovables” (viceministerio de Tierras/INRA, 2006: 2).

Un primer aspecto a considerar frente a esta declaración es que al menos llama la atención que un Gobierno que declara persistentemente su voluntad de realizar transformaciones de magnitud en relación a la problemática de la tierra, lo haga sobre la legalidad agraria construida en el neoliberalismo que ha coadyuvado a la consolidación de la base material del poder empresarial y terrateniente. Nos referimos a la Ley INRA de 1996, aprobada durante el primer gobierno de Sánchez de Lozada en alianza con el Movimiento Bolivia Libre (MBL) y la Unidad Cívica Solidaridad (UCS).

Todo este poder y su legalidad expresan justamente la negación de los derechos democráticos de los campesinos pobres e indígenas que reclama el Ejecutivo. Los argumentos utilizados para justificar una “revolución agraria” con base en leyes neoliberales son, según la administración de Morales, los siguientes. Por un lado, sostiene que como lo que pretende el MAS es una “revolución en democracia” el Gobierno se ve obligado “... no sólo a respetar los preceptos constitucionales y el marco jurídico establecido, sino a conferir a estas normas su sentido original que ha sido desvirtuado constantemente por la anterior clase política” (MDRAMA, 2007). Este argumento cae por su propio peso, pues por más apego que tenga el Gobierno a las normas en vigencia, no está impedido de cambiar leyes y dictar decretos. En efecto, si como se plantea en el documento sobre políticas de tierras del Ministerio de Desarrollo Rural, Agropecuario y Medio Ambiente se considera a la Ley INRA “... como instrumento del Estado oligárquico y neoliberal para perpetuar la distribución desigual de las tierras...” (MDRAMA, 2007: 1), lo que correspondería es su abrogación y no recuperar su “sentido original” que, como indica el propio MAS, es abiertamente pro oligárquico.

Este planteamiento de la necesidad de recuperar el “sentido original” de la Ley INRA —después de haberla caracterizado como oligárquica— lleva a que los autores del documento del MDRAMA terminen reivindicándola unas páginas más adelante, pues se sostiene que esta

norma respondería a los intereses de “tres corrientes”: i) de los campesinos andinos y de los colonizadores, pues reafirmaría íntegramente los principios de la reforma agraria de 1953; ii) de las propiedades privadas al contemplar preceptos del modelo neoliberal tendientes a la mercantilización de la tierra; y, iii) de los pueblos indígenas al agregar como categoría de propiedad agraria las tierras comunitarias de origen (MDRAMA, 2007: 6).

En relación a estas afirmaciones, es importante destacar los siguientes aspectos:

- i) como hemos podido constatar en este documento, queda claro que para los campesinos andinos y los colonizadores, la Ley INRA ha consagrado la pequeña propiedad parcelaria y su producto más generalizado, el minifundio, cerrando de facto la posibilidad de dotaciones individuales para éstos en las tierras bajas, política que ha sido convalidada por el Gobierno del MAS en la nueva Ley INRA. Por ello, no es evidente que esa ley responda a los intereses de estos campesinos y colonizadores, pues ahora deben pagar por la tierra que deseen adquirir de manera individual. Tampoco es evidente que los campesinos andinos —que concentran a la gran mayoría de los campesinos pobres— puedan ser fácilmente dotados de tierras colectivas en las tierras bajas, pues la ley da prioridad a los habitantes del lugar. En este sentido, las “tendencias mercantilistas” de la Ley INRA original siguen vigentes y no han sido observadas al momento de reformularlas.
- ii) coincidimos con el documento del MDRAMA en sentido de que “el contenido de la Ley INRA [...] incentivó la gran propiedad privada y el mercado de tierras con la desatención simultánea de la agricultura campesina, de sus diversas formas de propiedad y uso de tierra y recursos” (MDRAMA, 2007: 9). Pero lo que no es evidente, es que esta orientación sea una más de las tres “corrientes” señaladas por el Gobierno; se trata de su orientación central, de su “espíritu”.

iii) para el Gobierno, la virtud de la Ley INRA consiste en que "...aparte de privilegiar la propiedad privada e individual, a) incorpora distintas formas de propiedad colectiva, como las tierras "pro indiviso" que comprenden áreas de descanso (*aynokas o mantas*) y las áreas de pastoreo de propiedad colectiva en las comunidades de la región andina; b) define expresamente que la dotación de nuevas tierras ya no se otorgará de forma individual sino será de tipo colectivo; y, c) a las categorías de propiedad definidas en la Ley de Reforma Agraria, la Ley INRA agrega las Tierras Comunitarias de Origen". La incorporación de esta nueva figura es, para el MAS, "...un aporte trascendental a la estructura agraria del país y una conquista histórica de los pueblos indígenas de las tierras bajas, que pronto se iba a extender a pueblos y comunidades de la región andina" (MDRAMA, 2007: 9).

Esta temática, por la relevancia que le asigna el Gobierno será discutida de manera específica más adelante; sin embargo, por la exposición del documento, es necesario señalar previamente los siguientes aspectos: i) a más de 10 años de la promulgación de la Ley INRA las tierras tituladas efectivamente para TCO no sobrepasan los 5,4 millones de hectáreas (CEDIB, 2005: 50), por lo que su "aporte a la estructura agraria del país" no es significativo ; ii) lo anterior está vinculado a que la Ley INRA introduce una serie de argucias orientadas a complejizar el reconocimiento de TCO ante la presencia de "terceros" a quienes se reconoce derechos legalmente constituidos en los territorios indígenas, disposiciones de la Ley INRA que no han sido cambiadas por la administración de Morales Ayma; iii) la expropiación de tierras a las que están expuestos las TCO, a través de la figura de causas de utilidad pública por actividades extractivas relacionadas a hidrocarburos, minería y otros; iv) existen cada día mayores evidencias de mercantilización de las TCO, tanto por la vía de la venta de tierras como por la del arriendo a pequeños, medianos y grandes empresarios; v) también hay evidencias de procesos de subsunción y de subordinación de la producción maderera de las TCO a madereros y empresas forestales.

Las políticas de tierras del Gobierno del MAS, como se ha demostrado en este documento, no se alejan en lo sustancial de las políticas promovidas en el país por los organismos financieros internacionales, en especial por el Banco Mundial, desde mediados de los años noventa. Es decir, el Ejecutivo sigue confiriendo al Estado un papel absolutamente limitado de intervención en la distribución de tierras (tierras fiscales efectivamente identificadas y, a futuro, otras a identificarse) y asume el enfoque de "reforma agraria asistida por el mercado", a través de decretos supremos y proyectos específicos. Para esta administración, tan preocupada por las tendencias mercantilistas que se presentan en las comunidades campesinas e indígenas, el mercado es malo mientras sea ilegal, pero será bueno cuando sea transparente; y si el mercado cuenta además con la venia de los usos y costumbres de los pueblos indígenas y campesinos será verdaderamente legítimo. Por ello, plantea también la necesidad de la "transparentación del mercado y arrendamiento de tierras", por lo que "resulta de importancia la regularización del derecho propietario y el establecimiento de un registro de transferencias para efectuar un efectivo seguimiento de las mutaciones del derecho propietario" (MDRAMA, 2007: 51). Esta recomendación, como se recordará, fue hecha ya por el Banco Mundial en el marco de sus sugerencias para la elaboración de una nueva ley de tierras en el país, que se concretizó en la Ley INRA, pues de lo que se trataba era de encontrar los mecanismos necesarios para brindar seguridad jurídica a las empresas y conseguir un funcionamiento "legal" del mercado de tierras. El saneamiento ideado para la Ley INRA y articulado a las definiciones de la Función Económica Social, no fueron planteadas como el MAS imagina, es decir, para revertir tierras, sino justamente para regularizar el derecho propietario; en otras palabras, para legalizar la estructura agraria que se caracteriza por la concentración de la tierra en manos de empresarios y terratenientes. No puede olvidarse que el modo de producción capitalista se plantea la seguridad de la propiedad como necesidad básica para su desarrollo.

El Poder Ejecutivo coincide también en otro aspecto central de las políticas neoliberales de tierras planteadas por el Banco Mundial, que

considera a las reformas agrarias distributivas conducidas por el Estado como políticamente inviables ya que contienen dimensiones confiscatorias ante las cuales los grandes propietarios se rebelan, salvo que existan indemnizaciones a precios de mercado. Las expropiaciones planteadas por el Gobierno del MAS en la nueva Ley INRA, además de tener un carácter de aplicación restringido para favorecer solamente a algunos pueblos indígenas, responden a este planteamiento. Por ello, la oferta gubernamental de distribución y redistribución de tierras se restringe, tal cual lo planteaban las diferentes gestiones desde 1996, a la cantidad de tierras fiscales efectivamente disponibles y otras que se pudieran identificar a través del saneamiento, proceso que, como se sabe, tiene previsto concluir en 2013. Para que no queden dudas al respecto, la separata presentada citada plantea nítidamente la posición oficial: “Ningún productor, independientemente de la categoría de su propiedad, será afectado en sus derechos agrarios por este proceso de distribución de la tierra; pues la tierra que se distribuirá, es la que se detenta ilegal e ilegítimamente, sin trabajo ni productividad alguna. No hay nada que temer. El Estado garantiza la propiedad privada productiva que cumple la Función Económica Social (FES)” (viceministerio de Tierras/INRA, 2006:2).

El Gobierno del MAS no rompe con las políticas de tierras del neoliberalismo porque no rompe con las políticas económicas neoliberales, y no rompe con las políticas neoliberales porque considera central para el desarrollo del país la presencia del capital extranjero y de la gran empresa nacional en la explotación de los recursos naturales. Por eso, i) persiste un enfoque agroexportador basado fundamentalmente en el monocultivo de la soya; ii) persiste el enfoque de las cadenas productivas donde la producción campesina o comunitaria seguirá proveyendo de materias primas baratas a las empresas o grandes comercializadores; iii) persiste la vigencia de las políticas privatizadoras de los servicios agropecuarios (banca privada, servicios de extensión e investigación privados); iv) persiste, a pesar de los discursos relativos a la importancia

de la producción campesina para la soberanía alimentaria, la apertura irrestricta de la economía que ha agudizado la crisis de importantes sectores campesinos; iv) persiste la política de enfrentar la competencia externa para la producción agrícola campesina con la consabida receta neoliberal de ser competitivos para sustituir importaciones.

¿Descolonización de la estructura agraria?

Como ya se ha indicado, el latifundio de características feudales — salvo resabios muy puntuales que todavía pueden existir— ha sido superado en el país hace ya más de 50 años. El Decreto Ley de Reforma Agraria de 1953 consideraba latifundio a la propiedad que “...depende fundamentalmente de la plusvalía que rinden los campesinos en su condición de siervos o colonos y de la cual se apropia el terrateniente en forma de renta en trabajo, determinando un régimen de opresión feudal...”. En otras palabras, se eliminó un latifundio que expresaba determinadas relaciones sociales de producción. El latifundio que prohíbe la Constitución Política del Estado y al que hace referencia permanente el Gobierno del MAS como “anticonstitucional”, es justamente éste, por lo que, en realidad, el Ejecutivo se ha lanzado a una “lucha” para acabar con algo que ya no existe.

En consecuencia, uno de los planteamientos referidos a la “descolonización de las estructuras agrarias”, como es la “liquidación del latifundio y la servidumbre” (MDRAMA, 2007: ii) ya ha sido realizado por la acción directa de los campesinos hace más de 50 años. Pero como el Gobierno da seguridad jurídica a los latifundios productivos, independientemente de las características de sus relaciones sociales, no podrá liquidar aquellos en los que aún persisten algunos rasgos de servidumbre que combinan el pago en salario con la renta en trabajo; es decir, no podrá dismantelar lo que denomina “latifundio tradicional”, pues éste cumple con Función Económica Social. No es casual, por tanto y como se ha visto, que el Ejecutivo esté impulsando un proyecto de compra de tierras en la región del Chaco (en el marco del enfoque

de reforma agraria asistida por el mercado) con la intención de “liberar” a trabajadores guaraníes sujetos a este tipo de explotación.

En su propuesta de “descolonización de las estructuras agrarias” se menciona también la liquidación de la “explotación del trabajo” (MDRAMA, 2007: ii) que, a todas luces, no podrá realizarla, pues el Gobierno no se plantea la liquidación del capitalismo. Si confunde liquidación de la “explotación del trabajo” con la ausencia de protección de leyes laborales para los obreros agrícolas, se estaría refiriendo, más bien, a una serie de normas orientadas a que la explotación de estos trabajadores se dé en condiciones normales. Hace más de 30 años que las organizaciones sindicales de los obreros agrícolas vienen reivindicando la incorporación de todos los trabajadores asalariados del campo a la Ley General del Trabajo, demanda que el Gobierno no ha considerado. Es importante recordar que esta exigencia tuvo, desde los años setenta, no sólo la oposición de los empresarios agroindustriales, sino también de sectores de pequeños productores agrícolas y de campesinos ricos que compraban fuerza de trabajo temporal. Estos sectores son hoy aliados fundamentales de la actual administración gubernamental.

Pero como el documento de políticas de tierras del Ministerio de Desarrollo Rural, Agropecuario y Medio Ambiente no quiere decir de manera franca que lo que busca, en realidad, es el desarrollo del capitalismo, evita caracterizar lo que llama latifundio “moderno”, es decir, aquel de la gran propiedad donde el dueño es a la vez propietario de la tierra y gestiona la producción bajo relaciones capitalistas de producción, y cuyo ingreso proviene de la ganancia obtenida de la explotación de los obreros agrícolas, o lo que es lo mismo, el empresario capitalista o aquel del gran propietario terrateniente cuyo ingreso se genera por la obtención de renta capitalista de la tierra. Son pues estas dos clases sociales que componen las clases dominantes agrarias a las que el MAS les ha asegurado “seguridad jurídica” y “proyección de crecimiento”, en tanto cumplan con la Función Económica Social. Las pretensiones del Gobierno en sentido de “desmantelar el latifundio

moderno”, por la vía de “poner límites a la extensión de propiedades”, delata una incompreensión del proceso de expansión de la gran propiedad agraria en el capitalismo y que se da, como ya hemos indicado, a través de la unificación de diversas propiedades en una sola mano, o sea, no mediante la extensión al infinito de cada una de las propiedades, sino mediante la centralización de varias de ellas. La otra propuesta gubernamental de “castigar la acumulación de propiedades agrarias” aparentemente tendería a limitar en parte el proceso anteriormente señalado; sin embargo, es preciso recordar que la empresa agrícola o ganadera capitalista siempre encontrará formas de adquisición de propiedades y, en última instancia, siempre encontrará propietarios privados o comunitarios dispuestos a arrendar tierras. La única limitación efectiva que presenta la gran empresa agraria en el curso de su desarrollo “es la carencia de obreros; una empresa de este tipo es impensable sin el concurso de fuerza de trabajo dispuesta a venderse a los capitalistas” (Kautsky, K., 1983).

Reconociendo que en los “sistemas comunales” se presentan procesos de “debilitamiento y desintegración de las estructuras comunitarias”, que el “peso de la individualización de las propiedades parcelarias cada vez más pequeñas” es relevante y que existe una “disminuida fertilidad de los suelos”, que obedecerían a erradas políticas del pasado, la política de tierras de “reconducción comunitaria” del Gobierno está orientada hacia “el fortalecimiento de la propiedad comunal de la tierra”, presente en las comunidades andinas, en las TCO y en los nuevos asentamientos a ser conformados. Asimismo, plantea potenciar “las estructuras comunitarias también allí donde el proceso de privatización de parcelas familiares está avanzado” (MDRAMA, 2007).

En esta perspectiva, la política de “reconducción comunitaria” “enfatará en la organización colectiva de la producción y comercialización en la forma de empresa comunitaria con inclusión de todas las modalidades de propiedad de la tierra”. En este sentido, “la planificación de asentamientos humanos o la planificación de la reconstitución de

comunidades distinguirá dos áreas: una destinada a la producción de alimentos y otra destinada a la producción comercial”. En este plano, el Gobierno considera que “el plan económico productivo debe prestar atención al mayor grado posible de autosuficiencia alimentaria a largo plazo”, pues con ello “la comunidad tendrá una base sólida para dedicarse a las demás actividades económicas de carácter comercial” (MDRAMA, 2007).

La propuesta gubernamental indica que “en el marco de la propiedad comunal de la tierra, el área familiar no tendrá un carácter de propiedad privada sino considerada asignación permanente en tanto la familia forme parte de la comunidad”. Esta “área familiar debe ser respetada y no sacrificada en aras de ampliar la superficie destinada a la producción comercial”. Pero, paralelamente sostiene que “la comunidad deberá imponer límites al número y extensión de parcelas asignadas a cada familia para prevenir la parcelización de hecho de las tierras comunales con los peligros de debilitamiento y desintegración” (MDRAMA, 2007).

Finalmente, la política de “reconducción comunitaria” plantea que “la producción comercial, la transformación de productos y su comercialización deben ser encaradas de forma colectiva y con criterios de empresa” y considera que “por sus capacidades técnicas y organizativas las Organizaciones Económicas Campesinas (OECAS) jugarán un papel importante en la ejecución de la Política de Tierras y en la Reconducción Comunitaria de la Reforma Agraria, especialmente en la consolidación de los asentamientos humanos y en la reconstitución de comunidades” (MDRAMA, 2007).

Es importante iniciar la discusión de la propuesta “comunitarista” señalando inicialmente que la presencia mayor o menor de la pequeña propiedad parcelaria o usufructo privado de la tierra en las comunidades campesinas e indígenas representa una etapa en el proceso de disolución de la comunidad tradicional. La apropiación privada de la tierra al interior de la comunidad implica la *campesinización* de los comunarios y el desarrollo

de los procesos de diferenciación a su interior. La existencia de comunarios ricos y comunarios pobres en las comunidades expresa esta desestructuración (Bengoa, J., s/f). Es también necesario recordar que “el desarrollo del modo de producción capitalista en la ciudad puede transformar por completo la existencia del campesino en sus antiguas formas, aun sin que el capital intervenga directamente en la producción agrícola y sin crear todavía el antagonismo entre la grande y la pequeña explotación” (Kautsky, K., 1983). En este sentido, la expansión del capitalismo en el agro se da inicialmente a través del mercado, del capital comercial, lo que implica la desestructuración paulatina de la comunidad tradicional autosuficiente, es decir, “...del conjunto de unidades económicas homogéneas que producían diversas clases de materias primas y que concluían en la preparación final de las mismas para su consumo. Este proceso implica que el viejo campesinado deja de existir y es desplazado por tipos de población rural nuevos y que constituyen la base de la sociedad donde dominan la economía mercantil y la producción capitalista” (Lenin, 1979: 21-22). Es en este escenario en el que, de manera general, se desenvuelven las comunidades indígenas y campesinas en el país.

Para el Gobierno del MAS, el sistema comunal es la forma en que los pueblos originarios: a) organizan el uso de la tierra y de los recursos naturales con base en la propiedad comunal y la asignación de responsabilidades a los miembros de la comunidad; b) garantizan la permanencia de la comunidad y de las familias en el tiempo. Además, la producción de alimentos es la razón del aprovechamiento de la tierra y la reciprocidad en el compartir los beneficios es el eje de la organización social (MDRAMA, 2007). Se trata, ni duda cabe, de una idealización de la comunidad campesina o indígena, a partir de la cual el Ejecutivo se plantea la posibilidad de la reconstitución de las comunidades campesinas e indígenas. Esta propuesta responde a lo que permanentemente sostiene el presidente Evo Morales: que los pueblos indígenas “...son la reserva moral de la humanidad, pues viven en comunidad, [...] en colectividad,

[...] en solidaridad permanente, [...] en la complementariedad, [...] donde no hay mayorías ni minorías [...] y donde se vive en armonía con la madre tierra, la cual, además, no puede ser mercantilizada [...] pues no puede ser un instrumento contra la vida, pues [...] es parte de la cultura de la vida...” (Bossi, F., 2007).

Es importante señalar que, en general, la propiedad familiar predomina en las comunidades campesinas e indígenas. Algunos estudios, por ejemplo, en el Altiplano del La Paz, demuestran cómo las tierras comunales tienden a desaparecer pues deben ceder paso a la presión por nuevas parcelas individuales, proceso que va minando el aspecto nodal de los resabios de las prácticas comunitarias. Estos procesos no están exentos de pugnas entre familiares, comunarios y residentes por la consolidación de derechos propietarios de pequeñas parcelas (Colque, G., 2005: 2). En el caso de los Valles, otro estudio da cuenta también de las tendencias hacia la fragmentación de áreas colectivas en parcelas individuales en comunidades de ex-hacienda, procesos que también se presentan en los *ayllus* donde también se verifican los procesos de compra-venta de tierras usualmente a personas ajenas a la comunidad (Pacheco, D. y Valda, W., 2002). Este proceso responde a la tendencia de la instauración de la propiedad privada de la tierra en forma absoluta y que es parte inseparable del desarrollo del capitalismo de la agricultura, proceso que requiere no solamente la supresión de las relaciones feudales, sino también de los restos del comunismo primitivo (Kautsky, K., 1983).

Con relación a una suerte de “inclinación natural” de los pueblos originarios a producir sólo valores de uso y no valores de cambio, es decir la producción de alimentos como la razón de ser del aprovechamiento de la tierra, como plantea el documento del Ministerio de Desarrollo Rural, Agropecuario y Medio Ambiente, una encuesta demostraba —hacia 1988— los importantes grados de mercantilización entre los campesinos del país. Los campesinos pobres autoconsumían el 40% de su producción y vendían el restante 60%; los campesinos medios autoconsumían el 35% de su producción y vendían el 65% y

los campesinos ricos autoconsumían solamente el 25% y vendían el 75% de su producción (Ormachea, E., 1991: 5). No se puede esperar otra cosa en una sociedad de productores mercantiles.

Plantear, como lo hace el documento antes mencionado, que el sistema comunal garantiza la permanencia de la comunidad y de las familias en el tiempo, es desconocer los procesos de migración de las familias campesinas del campo a la ciudad. Si esto fuera cierto, hoy Bolivia sería un país eminentemente rural, cosa que ya no es. En 2001 la población rural representaba el 36% del total de la población y proyecciones de población del Instituto Nacional de Estadística (INE) para el año 2030 indican que la población rural representará únicamente el 27%. Finalmente es importante destacar que la diferenciación campesina se presenta dentro de las comunidades, y es conocido que los campesinos pobres se convierten en peones de los campesinos más acomodados, por lo que esa suerte de reciprocidad en la distribución de los beneficios está cada vez más en duda.

Sin embargo, el planteamiento central de la propuesta comunitarista del Gobierno del MAS reside en la “organización colectiva de la producción y comercialización a través de empresas comunitarias con inclusión de todas las modalidades de propiedad” (MDRAMA, 2007). Esta propuesta reconoce, a pesar de todas las apreciaciones que hace el documento mencionado sobre las potencialidades de los sistemas comunales, que la pequeña propiedad parcelaria parece haberse arraigado fuertemente entre los comunarios parcelarios. Por ello, en realidad, no se plantea la eliminación de la pequeña parcela y su sustitución por la gran propiedad comunal como base material para la producción en gran escala, como alternativa frente a la superioridad de la producción capitalista sobre la pequeña producción parcelaria. Las empresas comunitarias sugeridas por el MAS se basarán en la escasa producción individual de cada una de las pequeñas parcelas campesinas. Si como se plantea, el modelo de empresa comunitaria es el de las Organizaciones Económicas Campesinas (OECAS), lo que se perfila más bien es un

proceso que acentuará la diferenciación campesina y no el “comunitarismo”, pues en este tipo de organizaciones económicas la participación es de carácter individual (Montaño, G., 2007: 30). Según Muñoz *et al*, los productores campesinos que tienen una mayor participación en la OECAS son “...los más pudientes de las comunidades, son los que tienen mayor capacidad para producir y dedicarse sólo a un rubro...” (Muñoz, D., *et al*, 2002: 87).

La propuesta de potenciar la organización de empresas comunitarias con la inclusión de todas las “modalidades de propiedad”, implica también que, contrariamente a lo que se plantea en el documento de políticas de tierras del MDRAMA, el Gobierno renuncia a la solución del problema del minifundio.

La oferta gubernamental de “reconstitución de las comunidades” a partir de un área destinada a la producción de alimentos para el autoconsumo, con el objetivo de asegurar la autosuficiencia alimentaria y otra para la producción comercial, revela la posición de un Gobierno que vive una suerte de “angustia” o “contradicción”, pues, en parte, quisiera volver la rueda de la historia y consolidar una comunidad autosuficiente en términos alimentarios (productora de bienes de uso para consumo directo), pero, a la vez, se ve obligado a reconocer que esto es al menos imposible, por lo que propone producir para el mercado y bajo formas empresariales. Su preocupación en sentido de que el área familiar debe ser respetada y no sacrificada en aras de ampliar la superficie destinada a la producción comercial, pero que a la vez sostiene que la comunidad debería imponer límites al número y extensión de parcelas individuales en usufructo para evitar la parcelización y desintegración de la comunidad, pone en evidencia esta tensión y un planteamiento que sueña con la perpetuidad de la comunidad indígena, aunque reconociendo implícitamente que el mercado puede desintegrarlas. Pretender, como se lo indica en el documento del MDRAMA, que esta contradicción pueda ser subsanada a partir de normas y reglas internas, trae recuerdos a los planteamientos de los llamados socialistas utópicos

del siglo XVIII (Saint-Simón, Fourier, Owen, entre otros) que, ante las desigualdades sociales propias del modo de producción capitalista, consideraban posible reconstruir la sociedad capitalista a través de formas de organización cooperativa, fundando comunidades de trabajo con una serie de reglamentaciones como método para lograrlo; es decir, condiciones imaginarias en vez de condiciones históricas reales (Izquierdo, C., 2005).

Del documento gubernamental mencionado, es posible percibir claramente que el Gobierno del MAS cree que la titulación colectiva de la tierra, es decir, negar la propiedad privada de la tierra en la sociedad capitalista, podría ser la vía para la perpetuación de la comunidad campesina e indígena que viviría en completa armonía entre sus miembros y con la naturaleza. Al respecto, vale la pena conocer los procesos concretos que se vienen dando en las Tierras Comunitarios de Origen en las tierras bajas del país, y que es la región donde el Gobierno pretende realizar dotaciones colectivas.

El nuevo régimen forestal vigente desde 1996 —cuyo “espíritu” central está orientado hacia la explotación empresarial maderera de exportación— ha definido nuevas reglas para el aprovechamiento forestal maderero, normas que regulan también la participación indígena en la gestión de sus bosques. La introducción, desde el Estado, de un modelo “monoespacial” de manejo forestal, hace que las operaciones forestales se concentren en áreas específicas en los territorios indígenas que, además conlleva el uso de tecnologías que los indígenas no utilizaban anteriormente —como *skidders* y aserraderos— y a crear nuevas organizaciones para administrar las nuevas tareas. Esto está produciendo cambios significativos en la relación de los indígenas con sus bosques, transitándose de una rutina predominantemente individual hacia formas crecientemente reguladas. Esta especie de colectivización del aprovechamiento con enfoque empresarial —que reclama el MAS como condición básica para el desarrollo de las empresas comunitarias— está introduciendo “una división jerárquica y funcional de las tareas propias del proceso de racionalización del trabajo existente en las organizaciones empresariales

como la división del trabajo, la coordinación, el control, la disciplina, el mando o dirección, etc.” (Hinojosa, E., s/f; Pacheco, D., 2006). Ello, como se sabe, es posible cuando se produce más de lo necesario para la manutención de los productores, lo que conlleva la posibilidad de liberar a una parte de los miembros de la comunidad de la necesidad de trabajar para subsistir, lo que hace probable que una parte pueda ir constituyéndose en clase dominante por el hecho de haberse emancipado de la necesidad de trabajar para atender su propia manutención (Mandel, E., s/f).

Asimismo, las interacciones de los pueblos indígenas con los mercados y los altos costos de transacción para hacer manejo forestal, están llevando a las comunidades indígenas a suscribir contratos subsidiarios con madereros y empresas forestales (Hinojosa, E., s/f; Pacheco, D., 2006) que, en los hechos, implican procesos de subsunción y de subordinación de las comunidades indígenas al capital. Estos procesos parecen ser ya una práctica cada vez más generalizada. En el mes de octubre, un periódico cruceño daba cuenta de una “cita social de negocios” realizada en uno de los íconos del capitalismo cruceño —la sede la Cámara de Industria y Comercio (Cainco)— donde “...indígenas de Tierras Comunitarias de Origen, comunidades campesinas y gente de localidades rurales integradas en la Agrupaciones Sociales del Lugar (ASL) [...] se sentaron en distintas mesas frente a frente con empresarios que compran madera para industrializarlas y comercializarlas en el mercado interno y externo”; el evento “habría movido 6,5 millones de dólares” (El Mundo 21.10.2006). Contrariamente a lo que se imagina el MAS, estos procesos más bien van desestructurando las prácticas comunitaristas en las comunidades indígenas.

Pero además, el Gobierno del MAS cree que las Tierras Comunitarias de Origen son inmunes a la ley de la acumulación capitalista en la agricultura; es decir al proceso a través del cual —y a diferencia de la industria donde es posible acumular capital o formar una empresa sin que sea suprimida previamente la autonomía de las empresas más

pequeñas—, la única forma a través de la cual una gran explotación puede apropiarse de la tierra, es concentrando en su ámbito un cierto número de otras propiedades (Kautsky, 1983: 169). Justamente la “propiedad colectiva”, al constituir una superficie continua, se convierte en el territorio ideal para el ensanchamiento de la gran propiedad agraria. Son ya ampliamente conocidos los serios conflictos que se están presentando entre los comunarios de algunas TCO por la venta de tierras en su interior; un último análisis al respecto señala que en la TCO del Pueblo Guarayo se han consolidado muchas propiedades privadas a causa de la venta de tierras por parte de dirigentes indígenas (Cortez, L., 2006: 2). La defensa que hacen los empresarios agropecuarios cruceños de las TCO asentadas en Santa Cruz no sólo tiene que ver con la subordinación cada vez más fuerte de estos territorios al capital, sobre todo maderero, sino la proyección de crecimiento que ofrecen tales territorios para la expansión de la gran empresa agrícola, ganadera y forestal a futuro.

Finalmente, es preciso indicar que el Gobierno del MAS se olvida señalar que las TCO, o parte de ellas, pueden ser expropiadas por causas de utilidad pública. Como se sabe, la Ley INRA se enmarca en lo dispuesto por el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), por lo que los recursos no renovables no son reconocidos como propiedad del territorio indígena. Estos recursos —fundamentalmente los mineros e hidrocarbúricos— están reservados para ser explotados por quienes el Gobierno del MAS considera sus socios, es decir, las empresas transnacionales. No puede obviarse que existe una coincidencia de ubicación geográfica (de sobreposición) entre bloques de exploración hidrocarbúrica y las TCO que, en algunos casos, llega al 100% (ver anexos Cuadro 10). Lo mismo viene ocurriendo en el caso de la minería en el occidente del país, donde se están expropiando propiedades individuales y tierras comunales, y trasladando pueblos campesinos enteros para favorecer las actividades de las compañías

mineras transnacionales (Madrid *et al*, 2002; Loayza Fernando *et al*, 2003).

El documento del MDRAMA plantea entre los objetivos de la nueva política de tierras “transformar las estructuras de tenencia y acceso a la tierra desmontando la herencia colonial aun presente en el Estado, a través de una distribución equitativa de la tierra...”, sin explicitar cuál es su concepto de este tipo de distribución. Una distribución equitativa implicaría distribuir teóricamente una cantidad de tierras similar a cada campesino o indígena y a cada empresario, lo que —según la información estadística disponible (ver anexos Cuadro 9)— supondría expropiar tierras con Función Económica Social. Si se considera que para lograr este objetivo cada campesino, indígena y empresario le correspondería alrededor de 108 hectáreas, el Gobierno debería expropiar unos 32 millones de hectáreas a los propietarios de las medianas y grandes empresas, confiscación que, como sabemos, no está contemplada en la “revolución agraria” del MAS, por lo que el “desmontaje de la herencia colonial presente en el Estado” y la “inequidad” en la distribución de la tierra persistirán.

Lo cierto es que existe un alto grado de coincidencia entre analistas e investigadores en sentido de que no existen tierras fiscales suficientes para su distribución entre campesinos e indígenas, y las pocas que existen son de uso forestal. Es importante anotar que las tierras para uso agropecuario ascienden solamente a 11,34 Millones de hectáreas (10,5%) y las aptas para ganadería 28,05 millones (25,9%) (ver anexos Cuadro 11). Es sabido que estas tierras han sido ya distribuidas en su gran mayoría y que las mejores de ellas con seguridad podrán demostrar Función Económica Social. En el caso hipotético de que el proceso de saneamiento logre que el Estado recupere tierras para su distribución bajo propiedad colectiva, con seguridad serán superficies discontinuas y de tamaño reducido lo que conspira también contra las pretensiones gubernamentales de estructurar nuevos pueblos indígenas con propiedades territoriales de alguna magnitud.

En síntesis, la propuesta de “reconducción comunitaria” de la reforma agraria del Gobierno del MAS, es decir su planteamiento central de reconstituir las comunidades campesinas e indígenas a partir de la reconstitución de la propiedad colectiva en las comunidades del Altiplano y los Valles y de la dotación de tierras colectivas en el Oriente, encuentra una base material absolutamente adversa o, al menos, para los *optimistas*, compleja. En el caso del Altiplano y de los Valles los procesos de mercantilización de la economía campesina —que incluye la diferenciación campesina, la mercantilización de la tierra y la parcelación progresiva de las tierras comunales— están desestructurando los restos de la comunidad tradicional andina: mientras que en el Oriente, las denominadas Tierras Comunitarias de Origen, además de enfrentar estos mismos procesos, sufren la presencia predominante de las pequeñas, medianas y grandes empresas capitalistas que encuentran diferentes formas para sentar su dominio sobre éstas.

En el caso de las tierras altas del occidente del país, la vía campesina de desarrollo capitalista de la agricultura ha sido extremadamente lenta, por lo que la contradicción entre la gran empresa agraria capitalista y la pequeña producción parcelaria es prácticamente inexistente, lo que no quiere decir, como hemos visto, que no se den procesos de acumulación de la tierra en estas comunidades campesinas y una lucha —en la mayoría de los casos velada entre comunarios parcelarios— por la propiedad de este recurso.

¿Vía campesina o vía terrateniente?

La consolidación de la vía terrateniente en el país no sólo ha sido fruto —como se ha visto— de las políticas agrarias y de tierras desplegadas por las clases dominantes desde 1953, sino que también fue en parte favorecida gracias a la subordinación que caracterizó al movimiento campesino entre mediados de los años cincuenta y finales de los setenta del siglo pasado, es decir, durante los gobiernos del MNR y de las dictaduras militares. Rivera sostiene que las organizaciones campesinas

de base en este período “fueron subsumidas a una estructura sindical vertical cuya cúpula seguía las directivas de estos gobiernos, estructura sindical paraestatal que estaba orientada a apoyar, pero no a demandar, a que las reivindicaciones apareciesen como dádivas del gobierno y no como demandas del movimiento campesino, acentuando los rasgos paternalistas y manipuladores de su relación con el Estado” (Rivera, S., 1983: 134-135). Este escenario parece haber vuelto al cabo de algunos años con el ingrediente de que en la Presidencia de la República se encuentra un indígena y en el Poder Ejecutivo un partido que se autodefine como campesino. Lo evidente es que una gran parte del campesinado está controlado nuevamente por unas direcciones sindicales y organizaciones “indígenas originarias” que, a su vez, están bajo el control del partido gobernante, orientadas a replicar la experiencia antes señalada. Así por ejemplo, las mismas direcciones campesinas e indígenas que durante los gobiernos de Mesa Gisbert y Rodríguez Veltzé se oponían —como hemos visto en este documento— a una serie de decretos supremos por sus orientaciones pro empresariales y anticampesinas, ahora los defienden dando vía libre para que la administración del MAS los ponga en vigencia. Similar situación se puede observar en la reforma de la Ley INRA propuesta por el Gobierno que en los hechos mantiene su “espíritu” original, es decir su orientación pro empresarial y anticampesina.

Por todo lo anterior, las políticas de tierras del Gobierno del MAS no tienen una propuesta que lleve a pensar que en el país se está dando un cambio orientado a fortalecer la vía campesina de desarrollo del capitalismo en la agricultura o, en palabras del MAS, la vía del desarrollo capitalista andino amazónico con base en la pequeña producción. Sus limitadas políticas de reformas no alcanzarán para lograr lo que en el papel declara —un cambio radical en la estructura agraria del país—, pues las mismas no se orientan a romper con el monopolio de la tierra en las regiones que son más aptas para el desarrollo de las actividades agrícolas y ganaderas.

Lo cierto es que en una buena porción del territorio nacional (Santa Cruz, Beni y Pando, y en áreas específicas en los Valles de Cochabamba, Chuquisaca y Tarija) lo que se está consolidando es el predominio de la pequeña, mediana y gran empresa agrícola, pecuaria y forestal capitalista. Se ha producido, entonces, la territorialización de la presencia burguesa en el campo, es decir el proceso a través del cual “...la burguesía como clase en proporciones vastas y predominantes se ha ligado a la posesión de la tierra...” (Lenin, V., 1978.). Por ello, la lucha por la tierra que se presenta fundamentalmente en el Oriente, no es lo que en apariencia el Gobierno del MAS pretende hacer ver, es decir, la lucha entre los campesinos pobres semiproletarios y proletarios agrícolas contra unos propietarios de “latifundios improductivos”. Lo que en realidad está ocurriendo es que la lucha por la tierra choca frontalmente con los intereses de una burguesía agraria, cuyo desarrollo depende justamente de un constante acaparamiento de la tierra, proceso que incluye la absorción permanente de la pequeña parcela o de la gran propiedad colectiva comunitaria por la empresa capitalista. En este sentido, la lucha por la tierra cuestiona el destino de la gran empresa agrícola, ganadera y forestal capitalista, y no el destino del “latifundio improductivo”, menos aún de una supuesta hacienda feudal que fue abolida por los propios campesinos durante la revolución agraria que protagonizaron a principios de los años cincuenta del siglo pasado.

Esta es la razón —entre otras— por la que se ha conformado la *media luna* entre las fracciones de las burguesías agrarias de los departamentos de Santa Cruz, Beni, Pando y Tarija. Y esto ha ocurrido porque las reivindicaciones democráticas de los campesinos (demanda de tierras) chocan ya con los intereses generales de la clase dominante, rebasan inevitablemente los límites de las relaciones de propiedad capitalista. Y como el Gobierno del MAS considera que los empresarios nacionales y las empresas transnacionales son las socias o locomotoras del “nuevo patrón de desarrollo”, estos intereses serán resguardados. Es por ello que el Gobierno está tan interesado en dar seguridad jurídica a estos capitalistas, y la seguridad jurídica en el caso agrario es, como

indican las autoridades, el respeto al latifundio productivo, cualquiera sea su tamaño. El desarrollo de la vía terrateniente cuenta con el aval de un partido campesino en el Gobierno.

BIBLIOGRAFÍA

- Banco Interamericano de Desarrollo (2002) *El acceso a la tierra en la agenda del desarrollo rural* (Washington, DC: BID).
- Banco Mundial (2002) *Alcanzando a los pobres rurales. Nueva estrategia de desarrollo rural*. (Washington DC: Banco Mundial).
- Baranyi, Stephen *et al* (2004) *Tierra y desarrollo en América Latina. Perspectivas para la investigación sobre políticas* (Instituto Norte-Sur/IDRC).
- Bengoa, José “Economía campesina y acumulación capitalista” en *Economía Campesina* (Lima: DESCO, s/f).
- Bloque Oriente y Pacto de Unidad (16-07-2005) *Voto Resolutivo de las organizaciones indígenas y campesinas de Bolivia sobre la política de tierras del gobierno nacional*.
- Bossi, Fernando (27-3-07) “El movimiento indígena es parte de la cultura de la vida” en *Rebelión*.
- Campaña Global por la Reforma Agraria (2004) *Comentario sobre las políticas de tierra y desarrollo rural del Banco Mundial* <www.viacampesina.org/main_sp>
- CEDIB (2005) *La gestión de los recursos naturales no renovables en Bolivia* (Cochabamba: CEDIB).
- CEDLA (2003) “Consideraciones sobre la Estrategia Nacional de Desarrollo Agropecuario y Rural” en *Observatorio de políticas públicas agropecuarias* (La Paz) Año 1, N° 3.
- CEDLA (2005) *Vendedores de ilusiones. Propuestas electorales frente a la demanda social* (La Paz: CEDLA).
- Comisión Europea (2000) *La economía rural en Bolivia: estructura de empleo, composición de los ingresos e integración al mercado* (La Paz: Comisión Europea).

- Colque, Gonzalo (2005) “¿Por qué el saneamiento de tierras no llega al Altiplano?” en *Revista Domingo* N° 343 (La Paz: La Prensa).
- Cortez, Leila (noviembre de 2006) “Tierra y poder: una combinación para el enfrentamiento” en *CipcaNotas Boletín Virtual* N° 173, año 5.
- Chávez Ortiz, Ñuflo (1953) “El problema indigenista en Bolivia y la reforma agraria” en *Revista Universidad* (Oruro) Universidad Técnica de Oruro (UTO) Año II, N° 2.
- Escóbar, Javier y Samaniego, Carlos (1981) *Agricultura, requerimientos y disponibilidad de fuerza de trabajo en Santa Cruz, Bolivia* (La Paz: Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral/Dirección General del Empleo).
- FAO (2002) *Directrices sobre buenas prácticas en los contratos de arrendamiento agrario* (Roma: FAO).
- Feder, Ernest (1978) *Violencia y despojo del campesino: latifundismo y explotación capitalista en América Latina* (México: Siglo XXI Editores SA).
- Grebe López, Horst (1983) “El excedente sin acumulación. La génesis de la crisis económica actual” en Zavaleta Mercado, René (comp.) *Bolivia hoy* (México: Siglo XXI Editores SA).
- Hinojosa Zambrana, Eric *Límites y posibilidades para la autogestión forestal indígena a la luz de la experiencia Yuracaré*
- Izquierdo Albert, Consuelo E. *El cooperativismo, una alternativa de desarrollo a la globalización neoliberal para América Latina*
- Kautsky, Kart (1983) *La cuestión agraria* (México: Siglo XXI Editores SA).
- Kreidler Guillaux, Alfonso E. (1998) “Las reformas a la legislación agraria y forestal” en *Las reformas estructurales en Bolivia* (La Paz: Fundación Milenio).
- Lenin, Vladimir Ilich (1978) *El programa agrario de la socialdemocracia en la primera revolución rusa de 1905-1907* (Moscú: Editorial Progreso).
- Lenin, Vladimir Ilich (1979) *El desarrollo del capitalismo en Rusia* (Moscú: Editorial Progreso).
- Ley de Reforma Agraria (1985) (Cochabamba: Editorial Serrano Ltda.).
- Loayza, Fernando *et al* (2003) “Convirtiendo el oro en capital humano. El caso boliviano” en *Grandes minas y la comunidad. Efectos socioeconómicos y ambientales en Latinoamérica, Canadá y España*. Alfaomega/IDRC/Banco Mundial).
- Madrid L., Emilio *et al* (2002) *Minería y comunidades campesinas ¿coexistencia o conflicto?* (La Paz: UTO, CEPA, PIEB).
- Mandel, Ernest *Introducción a la teoría económica marxista* (Ediciones Norte s/f).
- Mendes Pereira, Joao Marcio (octubre de 2005) *De la panacea a la crisis: fundamentos, objetivos y resultados de la reforma agraria ‘asistida por el mercado’ del Banco Mundial en África del Sur, Colombia, Guatemala y Brasil* (Río de Janeiro).
- Ministerio de Desarrollo Rural, Agropecuario y Medio Ambiente/Viceministerio de Tierras (2007) *Política de tierras para la reconducción comunitaria de la reforma agraria* (La Paz: MDRAMA/VT/DGT/UAH).
- Ministerio de Desarrollo Sostenible/Viceministerio de Tierras (2005) *Apuntes para la formulación de una política de tierras para el desarrollo sostenible y la conservación* (La Paz: MDS/VT).
- Molina Cruz, Javier *Acceso a la tierra por medio del mercado: experiencias de bancos de tierras en Centroamérica*
- Montaño, Gary *et al* (2007) *Facilitando el acceso de pequeños productores a mejores mercados. Una experiencia de políticas en Bolivia* (La Paz: SBPC,

- Comité de Enlace, Pro-Rural, DFID, Plural editores).
- Montero, Lourdes y Poveda, Pablo (2003) *Ser castañera. Cadena productiva y condiciones laborales de la industria de la castaña en Riberalta* (La Paz: CEDLA).
- Muñoz, Diego *et al* (2002) “Organizaciones económicas campesinas y políticas públicas” en *Condiciones y posibilidades productivas del campesino andino en el libre mercado* (La Paz: KIT, CEDLA Secretariado Rural, CIPCA, UNITAS).
- Muñoz, Jorge A. (1999) *Los mercados de tierras rurales en Bolivia* (Santiago: CEPAL).
- Ormachea S., Enrique (1987) “Los obreros agrícolas temporales del algodón y la caña y sus derechos” en *Debate Agrario* N° 8 Trabajadores Temporales (La Paz: ILDIS).
- Ormachea S., Enrique (1992) “Mitos y realidades de la sociedad rural boliviana” en *Debate Agrario* N° 13 (Lima: CEPES, enero-mayo).
- Pacheco B., Pablo (2006) *Acceso y uso de la tierra y bosques en Bolivia: sus implicaciones para el desarrollo y la conservación* (La Paz, inédito).
- Pacheco B., Pablo y Ormachea S., Enrique (2000) *Campesinos, patronos y obreros agrícolas: una aproximación a las tendencias del empleo y los ingresos rurales en Bolivia* (La Paz: CEDLA).
- Pacheco B., Pablo (1993) *Determinantes y tendencias del mercado de trabajo de temporada en la empresa agrícola de Santa Cruz* (La Paz: CEDLA, inédito).
- Pacheco B., Pablo (1992) *Integración económica y fragmentación social. El itinerario de las barracas en la amazonia boliviana* (La Paz: CEDLA).
- Pacheco, Diego *et al* (2002) *La tierra en los Valles de Bolivia* (La Paz: Fundación Tierra, ACLO, CEDLA, CIPCA, QHANA).
- Pacheco, Diego (2006) *Manejo forestal comercial comunitario en propiedades colectivas indígenas de las tierras tropicales de Bolivia* (La Paz: Internacional Forestry Resources and Institutions/Universidad de Indiana).
- Paz Ballivián, Danilo (1989) *Estructura agraria boliviana* (La Paz: Librería Editorial “Popular”).
- Pedone, Claudia (2000) *Globalización económica y modernización agrícola conservadora. Vigencia de la aparcería en un área de margen del Oasis Norte de Mendoza (Argentina)* (Barcelona: Universidad Autónoma de Barcelona, Departamento de Geografía).
- Pérez L., Mamerto (2007) *No todo grano que brilla es oro. Un análisis reflexivo del cultivo y de la exportación de la soya en Bolivia* (La Paz: CEDLA, inédito).
- Pérez L., Mamerto (2002) “Apertura comercial y sector campesino andino” en *Condiciones y posibilidades productivas del campesino andino en el libre mercado* (La Paz: KIT, CEDLA Secretariado Rural, CIPCA, UNITAS).
- Plataforma Nacional de las Organizaciones Indígenas Campesinas y Colonizadores (2005). *Voto Resolutivo de las organizaciones indígenas y campesinas participantes en el encuentro nacional agrario y forestal* (Santa Cruz, 28 y 29 de julio).
- Rivera Cusicanqui, Silvia (1983) “Luchas campesinas contemporáneas en Bolivia: el movimiento “katarista”: 1970-1980” en Zavaleta Mercado, René (comp.) *Bolivia hoy* (México: Siglo XXI Editores SA).
- Uño Bernabé, Adalid y Valencia Salinas, Geisha (2006) *Tierra y residentes* (La Paz: PIEB).
- Urioste, Miguel y Key, Cristóbal (2005) *Latifundios, avasallamientos y autonomías. La reforma agraria inconclusa en el oriente* (La Paz: Fundación Tierra).
- Urioste, Miguel (1988) *Segunda reforma agraria. Campesinos, tierra y educación*

popular (La Paz: CEDLA).

Vaca C., Patricia (2006) *A 52 años de viaje por la problemática de la tierra* (La Paz: CEDLA, inédito).

Viceministerio de Tierras/INRA (2006) *Continúa la siembra en la “revolución agraria”. ¿Qué busca el Proyecto de Ley de Modificación a la Ley INRA de Reconducción Comunitaria de la Reforma Agraria?* (La Paz: VT, separata de prensa).