



BOLIVIA: EL GOBIERNO DEL MAS Y LA "REVOLUCIÓN AGRARIA"¹

Por Enrique Ormachea

La llegada al Gobierno del Movimiento al Socialismo (MAS), partido que se autodenomina representante de los intereses de los campesinos e indígenas, ha suscitado enormes expectativas no solo entre vastos sectores de la población boliviana, sino también en el exterior, a partir de un discurso que reivindica el "desmontaje del neoliberalismo". En este sentido, una de las expectativas mayores se centra, justamente, en la solución que Evo Morales pueda dar al problema de la tierra.

En el marco de una gran campaña mediática, el Gobierno del MAS ha sostenido en todo momento que en Bolivia se habría iniciado toda una "revolución agraria", a partir de la aprobación de una serie de decretos supremos y de la modificación de aspectos específicos de la Ley del Instituto Nacional de Reforma Agraria (Ley INRA), ley de tierras que, bueno es recordarlo, fue aprobada en 1996 durante el Gobierno de Sánchez de Lozada. Este escenario mediático está llevando — fundamentalmente en el extranjero— a considerar que el Gobierno de Evo Morales estaría realizando un efectivo proceso de transformaciones de la estructura agraria boliviana y que por eso estaría afectando drásticamente los intereses de los terratenientes.

Transcurrida ya prácticamente la mitad del tiempo de gestión del Gobierno, se conocen los planteamientos del MAS en relación con la problemática de la tierra en la Asamblea Constituyente, instancia que fue considerada por este partido como el escenario que permitiría la concreción de las grandes transformaciones de la sociedad boliviana.

En ese marco, este artículo pretende dar a conocer las orientaciones centrales de las políticas de tierras del Gobierno del MAS y debatir, desde una posición crítica, los alcances de su "revolución agraria" a la luz de las tendencias que caracterizan hoy al agro en Bolivia.

Se ha organizado el texto de la siguiente manera. En primer lugar se hace un apretado análisis de las principales tendencias del desarrollo de las relaciones de producción en el campo durante el periodo de sustitución de importaciones (1952-1984). En segundo lugar, se presenta un apretado análisis de las orientaciones de las políticas agrarias y de tierras aplicadas a partir del periodo neoliberal —que en el caso boliviano se inician a partir de 1985— y que determinaron un escenario que se caracteriza por una cada vez mayor relevancia de la producción agropecuaria y forestal

¹ Artículo elaborado con base en dos publicaciones del autor: Ormachea S., Enrique: *¿Revolución agraria o consolidación de la vía terrateniente! El Gobierno del MAS y las políticas de tierras*. La Paz: CEDLA, 2007; y "Nueva Constitución: ¿Liquidación del latifundio?", en *Archipiélago* n.º 3. La Paz, abril-mayo del 2008.

capitalista, asentada fundamentalmente en el oriente del país, así como por evidentes síntomas de crisis de la economía campesina que se asienta preponderantemente en el altiplano y los valles. En tercer lugar, se describen las orientaciones centrales de las propuestas del Gobierno del MAS en relación con la problemática de la tierra, para, finalmente, realizar un balance crítico de las razones que explican sus límites.

El desarrollo de la agricultura y las clases sociales en el campo: 1952-1984

En el periodo anterior a la revolución de abril de 1952, la estructura agraria boliviana 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, por tanto, estaban basadas en la renta en trabajo. En las comunidades campesinas predominaba aún una suerte de "economía natural" que combinaba la propiedad individual con la colectiva y en la que la organización del trabajo se basaba en la mano de obra 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 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.²

El Movimiento Nacionalista Revolucionario (MNR) que asumió el Gobierno a raíz de la revolución de 1952 —que puso fin al dominio de la alianza entre la gran burguesía minera y los terratenientes— se propuso el desarrollo capitalista integral del país en el marco del modelo de "sustitución de importaciones", que se caracterizó por una fuerte intervención y participación estatal en la economía, con un marcado énfasis en el desarrollo del mercado interno. En este modelo, el Estado no solo 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 económica³.

Se planteó, por un lado, la diversificación de las exportaciones (minerales, hidrocarburos y productos agropecuarios tropicales) y la sustitución de importaciones, principalmente de alimentos. La sustitución de productos agrícolas y la priorización 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 este tipo de industria.

La Ley de Reforma Agraria de 1953 legalizó la supresión de relaciones serviles en el campo —ejecutada previamente por los propios campesinos en las regiones de los valles y del altiplano a través de la acción directa—, y transformó a estos en propietarios parcelarios de la tierra. Por otro

2 Paz Ballivián, Danilo: Estructura agraria boliviana. La Paz: Librería Editorial Popular, 1989.

3 Grebe, López, Horst: "El excedente sin acumulación: La génesis de la crisis económica actual", en René Zavaleta Mercado (compilador): Bolivia hoy. México: Siglo XXI Editores S.A., 1983.

lado, acorde con los propósitos de exportar productos tropicales y de sustituir alimentos y materias primas para la industria alimenticia, 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 capitalistas agropecuarias. Asimismo, impulsó la denominada "marcha hacia el oriente" por medio de la "colonización" de las tierras bajas a cargo de campesinos provenientes de las tierras altas y de pequeños granjeros extranjeros.

Las políticas se orientaron a estos propósitos, por lo que fundamentalmente el departamento de Santa Cruz se convertiría en un lapso de tiempo relativamente corto en la región de mayor dinámica de la actividad agrícola del país. Si bien hasta 1975 se podía aún advertir un incremento significativo tanto de la superficie cultivada como de los rendimientos, tanto de la producción campesina como de la capitalista, ya desde entonces era posible advertir 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.⁴

Entre 1975 y 1980, la tendencia a la disminución de la superficie cultivada correspondiente al campesinado, fundamentalmente andino, proseguía, en virtud de los cambios en el consumo urbano en cuya canasta de alimentos comenzaban a predominar productos manufacturados (arroz, azúcar, fideos, aceites y grasas) y a que el Gobierno empezaba a relegar los cultivos en manos de pequeños y medianos productores de los campesinos de los valles y del altiplano.⁵

La progresiva consolidación de la agricultura capitalista en el oriente durante el modelo de sustitución de importaciones —en el que se manifestaban ya claras tendencias hacia una agricultura de exportación— se dio a partir de varias acciones estatales. Entre las más relevantes se pueden citar aquellas relacionadas con el crédito estatal y la distribución de tierras. Entre 1971 y 1973, y como resultado de la importancia de la producción de algodón y caña de azúcar, Santa Cruz llegó a concentrar entre el 70% y el 80% del crédito estatal. Entre 1971 y 1978 se distribuyeron alrededor de 18 millones de hectáreas, de las cuales el 90% se concentraban en los departamentos de Santa Cruz y Beni,⁶ es decir, allí donde se desarrollaba la agricultura y la ganadería capitalistas respectivamente.

La expansión de los cultivos de la agroindustria capitalista que se concentró en Santa Cruz estuvo acompañada, hasta fines de los años 1980, por un aumento en la intensidad de los requerimientos de fuerza de trabajo asalariada temporal para las épocas de cosecha, y tuvo entre los campesinos parcelarios locales y de regiones de tierras altas su principal fuente de abastecimiento.⁷ Hacia 1980 los cultivos tropicales —producidos fundamentalmente bajo relaciones capitalistas de producción— abarcaban una superficie de 254.000 Ha (24,02% de la superficie total cultivada).⁸

4 Escobar, Javier y Carlos Samaniego: Agricultura, requerimiento y disponibilidad de fuerza de trabajo en Santa Cruz, Bolivia. La Paz: Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral-Dirección General de Empleo, 1981.

5 Escobar y Samaniego, op. cit.

6 Urioste, Miguel: Segunda reforma agraria: Campesinos, tierra y educación popular. La Paz: CEDLA, 1988.

7 Fuerza de trabajo proveniente de Potosí, Chuquisaca y Cochabamba. Samaniego.

8 Escobar y Samaniego, op. cit.

Mientras tanto, la economía campesina parcelaria, cuyos cultivos hacia 1980 abarcaban una superficie de 587.000 Ha (55,48% del total de la superficie cultivada⁹), enfrentaba los embates del mercado capitalista y sufría, por tanto, un proceso lento pero sistemático de diferenciación. Los campesinos pobres —es decir, 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 de fuerza de trabajo temporalmente— representaban el 76% de las unidades agropecuarias campesinas y solo abarcaban el 26% de la superficie total de tierras cultivadas. Por otro lado, los campesinos medios que trabajaban fundamentalmente con fuerza de trabajo familiar y lograban reproducir la unidad económica familiar, representaban el 11% y concentraban el 13% de la superficie total cultivada. Finalmente, los campesinos ricos, que concentraban el 61% de la superficie total cultivada, representaban apenas el 13% de las unidades económicas campesinas. Estos campesinos obtenían regularmente ganancias luego de cubrir los gastos de reproducción de la familia y reponer sus medios de producción; producían combinando fuerza de trabajo familiar y asalariada, y se caracterizaban por utilizar insumos y aperos de labranza modernos.¹⁰

Con todas estas tendencias, hacia finales del periodo de sustitución de importaciones (1982-1984), del total del valor de la producción agropecuaria nacional, el 58,30% correspondía aún a la producción campesina, y 41,70% a la producción capitalista¹¹.

El periodo neoliberal y las tendencias del desarrollo agrario

El periodo neoliberal, instaurado en Bolivia a partir de 1985, se caracteriza por su énfasis en la orientación de la producción doméstica hacia el mercado externo, a través de políticas de privatización de las empresas estatales, la liberalización de los mercados y la apertura comercial, entre otras. Las compañías transnacionales y la gran empresa privada nacional se encargaron de liderar la inserción de la economía boliviana en la economía mundial. Por ello cobró relevancia la agricultura de exportación en desmedro de la producción agrícola para el mercado interno al que se articula la gran mayoría de la producción campesina.

Si bien, como se ha visto, durante el periodo de sustitución de importaciones la agricultura 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 iría transformando durante el periodo neoliberal a partir de la apertura irrestricta de la economía boliviana; la producción campesina, en especial andina, cayó ostensiblemente, al encontrarse en clara

9 Ibid.

10 Ormachea S., Enrique: "Mitos y realidades de la sociedad rural boliviana". Debate Agrario n.º 13. Lima: CEPES, enero-mayo de 1992.

11 Zeballos Hurtado, Hernán: Agricultura y desarrollo sostenible. La Paz: SERENARE/COSUDE/Plural Editores, 2006.

desventaja competitiva en relación con la producción de los países vecinos¹² que tienen un mayor desarrollo de la agricultura capitalista.

Ha sido más bien la agricultura capitalista orientada a la exportación la que se ha desarrollado y fortalecido en estos últimos veinte años, por medio de políticas que han promovido la exportación de un reducido número de rubros y productos que, como la soya, se benefician de preferencias arancelarias resultantes de acuerdos comerciales, como es el caso de la Comunidad Andina de Naciones, y de subsidios estatales¹³.

De esta manera, 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 periodo, la superficie de los cultivos industriales —que representan mayoritariamente producción bajo relaciones capitalistas— se incrementó del 12,5% al 44,4% del total de la superficie cultivada. Asimismo, mientras en 1986 el 46,6% del total de la producción agrícola correspondía a los cultivos industriales, durante el periodo neoliberal estos cultivos representaban ya el 63,5% del total de la producción agrícola nacional (véase el cuadro 1).

Cuadro 1

En correspondencia con el proceso señalado, la agricultura asentada en el oriente de Bolivia ha cobrado una importancia capital, pues en el 2004, de un total de 2'200.000 Ha cultivadas, los departamentos de esta región concentraban el 59% de toda 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 frijol, poroto y tomate) y el 27% de las frutas (sobre todo banano/plátano, naranja y mandarina). Estos datos no solo muestran la importancia de la agricultura de exportación que caracteriza a esta región, sino que ilustran también la relevancia que va adquiriendo como abastecedora de alimentos para el mercado interno. La mayor parte de la superficie cultivada de los departamentos del oriente corresponde a Santa Cruz. 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 y son responsables del 60% de la producción forestal.

Todo este proceso que, como se ha visto, se inició con la revolución de 1952, ha llevado a la configuración de una estructura agraria en la que los propietarios de medianas y grandes empresas, que representan el 17% del total de propietarios, concentrarían el 51% del total de la superficie distribuida, mientras el 73% de propietarios, fundamentalmente campesinos, tienen solo el 19% de la superficie (véase el cuadro 2).

12 Pérez Luna, Mamerto: "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, 2002.

13 Pérez Luna, Mamerto: "No todo grano que brilla es oro: Un análisis reflexivo del cultivo y de la exportación de soya en Bolivia". La Paz: CEDLA, 2007 (inédito).

Cuadro 2

La creciente importancia de la producción agrícola capitalista, sobre todo en el oriente, ha incrementado también la relevancia de proletarios del campo en la región. Si bien cultivos como el algodón y la caña de azúcar siguen articulando fuerza de trabajo campesina semiproletarizada de los valles y del altiplano, para el resto de los cultivos se articulan proletarios agrícolas de la propia región, es decir, trabajadores que se reproducen exclusivamente con la venta de fuerza de trabajo temporal en diferentes empresas agrícolas durante todo el año.

La importancia cuantitativa que aún tienen las unidades económicas campesinas en los valles, y sobre todo en el 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 fundamentalmente "[...] en el mercado como vendedora de medios de subsistencia¹⁴, sino como vendedora de fuerza de trabajo y como compradora de medios de subsistencia", por lo que la presencia de este tipo de unidades o su aumento constituye solo una forma particular del aumento de las familias semiproletarias.

Como ya se ha visto, hacia fines de la aplicación del periodo de sustitución de importaciones la participación del valor de la producción agropecuaria campesina sobre el total era aún significativa (58,30%), situación que había cambiado hacia el periodo 2000-2002, puesto que ya solo el 39,70% correspondía a la producción campesina y el 60,30% a la capitalista¹⁵. Se estima que en Bolivia existen aproximadamente 450.000 unidades productivas campesinas y alrededor de 100.000 empresas agrícolas y pecuarias capitalistas.¹⁶

Las orientaciones centrales de "la revolución agraria" del Gobierno del MAS

El planteamiento central del Gobierno del MAS en relación con la problemática de la tierra consiste en "consolidar la propiedad de las tierras trabajadas" y "la distribución de tierras ociosas a campesinos, indígenas y originarios" por la vía de "asentamientos comunitarios".¹⁷ En otras palabras, persigue los mismos objetivos que se planteó la reforma neoliberal de tierras en 1996 —a través de la Ley INRA— y que se proponía brindar seguridad jurídica a los propietarios de tierras que cumplan la función social o función económica social y la distribución de tierras fiscales dotadas comunitariamente a favor de comunidades campesinas, pueblos y comunidades indígenas y originarias. En ambas propuestas, la forma de certificar tierras fiscales sería el saneamiento de la propiedad agraria¹⁸.

14 Kautsky, Karl: *La cuestión agraria*. México: Siglo XXI Editores S.A., 1983.

15 Zeballos Hurtado, *op. Cit.*

16 Pacheco, B. Pablo y E. Ormachea S.: *Campesinos patronos y obreros agrícolas: Una aproximación a las tendencias del empleo y los ingresos rurales en Bolivia*. La Paz: CEDLA, 2000.

17 Pacheco, Diego: *Revolución rural, agraria y forestal*". *Pro Campo*. Revista s de Desarrollo Rural N° 101. La Paz, marzo del 2008.

18 *Proceso de verificación in situ del cumplimiento de la función económico-social de la tierra.*

*El Gobierno de Evo Morales se ha propuesto lograr un nivel de "equidad" en la tenencia de la tierra en Bolivia, para lo cual ha planteado una distribución entre comunidades campesinas e indígenas de alrededor de 12 millones de Ha de tierras fiscales que serían certificadas a través del saneamiento de alrededor de 68 millones de Ha. Desde esta perspectiva, durante el 2006 pretendía distribuir alrededor de 2'200.000 Ha fiscales efectivamente disponibles. Entre el 2006 y el 2007 esperaba certificar 2'300.000 Ha de tierras fiscales del saneamiento de 36*900.000 Ha y, en el mediano plazo (hacia 2011), consideraba probable certificar 7*500.000 Ha de tierras fiscales del proceso de saneamiento de 31.300 Ha.¹⁹*

En la medida en que este es el planteamiento central, la "revolución agraria" del presidente Morales no requería, ciertamente, de un nuevo cuerpo legal. A pesar de ello, el Gobierno realizó algunas modificaciones a la Ley de Tierras aprobada durante el primer Gobierno de Sánchez de Lozada en 1996, reforma legal que fue ratificada por instancias legislativas y promulgada por el presidente Morales en noviembre del 2006 y que fue denominada "reconducción comunitaria de la reforma agraria".

Es importante señalar que el escenario en el que se aprobó la Ley INRA en 1996 respondía a aquel marcado por la implementación de las políticas neoliberales. En 1995, un reporte del staff del Banco Mundial recomendaba elaborar una nueva ley de tierras, ya que, según este organismo, existía incertidumbre en la titulación, lo que podría acarrear importantes consecuencias a la región del Oriente —fundamentalmente al departamento de Santa Cruz— debido a problemas de inseguridad en la tenencia de la tierra que afectaban su valor y que, por consiguiente, desestimulaban la inversión en la agricultura²⁰.

Desde 1987, y en respuesta a la crisis de la minería del estaño que afectó sustancialmente a la economía boliviana, el Banco Mundial planteó la necesidad de potenciar rubros de exportación no tradicionales entre los que destacaba el sector oleaginoso, en razón de 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 de oleaginosas y sus derivados en el mercado mundial²¹.

En este sentido, la aprobación de la Ley INRA debe ser entendida en el contexto de (a) necesidad de consolidar el énfasis exportador de las políticas neoliberales aplicadas en Bolivia desde 1985, lo que requería, a su vez, la consolidación legal de la estructura agraria, tal cual quedó configurada como resultado de la reforma de 1953, es decir, de la concentración de las mejores tierras en el oriente del país —fundamentalmente en Santa Cruz— como base material de su realización. Esta ley constituyó, por tanto, el instrumento que daría continuidad al objetivo de desarrollo del capitalismo en la agricultura que se inició con la reforma agraria de 1953, y se dotó de un blindaje

19 Lineamientos Estratégicos del Plan Nacional de Desarrollo "Bolivia Digna, Soberana, Productiva y Democrática para Vivir Bien".

20 Vaca Calderón, Patricia: "A 52 años de viaje por la problemática de la tierra". La Paz: CEDLA, 2006 (inérito).

21 Pérez Luna, op. cit., 2007.

legal, a través de la enunciación de conceptos y de disposiciones, orientado a evitar cualquier resquicio que pusiera en peligro la tenencia de la gran propiedad agraria.

Un primer aspecto que interesa señalar es aquel referido al concepto de Función Económica y Social (FES) de la tierra que no ha sido observado por el Gobierno del MAS y que se ha definido como "[...] el empleo sostenible de la tierra en el desarrollo de actividades agropecuarias, forestales y otras de carácter productivo, así como 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 su propietario". Esta definición, además de ampliar posibilidades diversas de justificación de uso de la tierra corresponde a aquellas propuestas que centran su atención en la producción y productividad de cada una de las empresas y no así en las desigualdades sociales propias de una desigual distribución de la tierra. Generalmente dificulta la expropiación de importantes extensiones de tierras, y, por tanto, imposibilita procesos de reforma agraria en las mejores zonas agrícolas o pecuarias (donde es muy factible comprobar el cumplimiento de la función económica social de la tierra), relegándolos a zonas o áreas periféricas.²²

La definición de FES antes mencionada ha sido complementada por el Gobierno de Evo Morales al considerar que esta es, además, "[...] un concepto integral que comprende áreas aprovechadas, de descanso, de proyección de crecimiento y de servidumbres ecológicas". Esta precisión, en particular la mención a la proyección de crecimiento, permite que los grandes propietarios de tierras justifiquen la tenencia de importantes extensiones de tierras ociosas y que, curiosamente, son aquellas que el MAS pretende distribuir.

En cuanto a la expropiación de tierras por necesidades sociales, la Ley INRA reformada por el Gobierno del MAS dispone que esta medida no sea de aplicación general; es decir, que las tierras expropiadas por necesidades de reagrupamiento y redistribución serán dotadas de oficio o a solicitud de parte interesada, exclusivamente a favor de pueblos indígenas y/u originarios que no hayan sido dotados con tierra suficiente en cantidad, calidad y ubicación geográfica para asegurar su subsistencia y reproducción étnica, y que serían solamente cuatro (Tapiete, Weenhayek, Guaraní y Yaminuaha).²³ En este sentido, otros pueblos indígenas y la gran masa de campesinos pobres minifundistas deberían esperar los resultados del proceso de saneamiento cuyo plazo de finalización ha sido fijado por el propio Gobierno para el 2013.

Por otro lado, las condiciones a través de las cuales los terratenientes serían "afectados" por la expropiación son altamente provechosas para ellos, pues la Ley INRA reformada por el Gobierno del MAS señala que el monto de la indemnización será establecido tomando en cuenta el valor del mercado de las tierras, y reconoce también mejoras, inversiones productivas o inversiones de

22 Feder, Ernest: Violencia y despojo del campesino: Latifundismo y exploración capitalista en América Latina. México: Siglo XXI Editoriales SA., 1978.

23 Declaraciones del viceministro de Tierras, Alejandro Almaraz, quién indicó que serán únicamente cuatro pueblos indígenas beneficiados con este tipo de medidas (Tapiete, Weenhayek y Yaminuaha) (La Prensa, 30 de julio de 2006).

conservación sobre el predio. Alternativamente, los propietarios afectados pueden solicitar la indemnización, parcial o total, con otras tierras cuyo valor de mercado sea equivalente al monto que debe ser compensado.

En relación con la pequeña propiedad, es importante señalar dos aspectos de la Ley INRA reformulada. Por un lado, la expropiación de las pequeñas propiedades que no cumplan función social a requerimiento de la comunidad campesina, lo que pone en entredicho el discurso oficial según el cual existiría una comunidad indígena o campesina en la que sus miembros viven en plena armonía bajo el concepto del "vivir bien". Por otro lado, la posibilidad de titular propiedades agrarias con superficies menores que las señaladas para la pequeña propiedad consagra legalmente el minifundio extremo.

Las .propuestas sobre la problemática de la tierra contempladas en la Constitución Política del Estado aprobada en Oruro —y que cuenta con el aval del MAS— no se apartan de las orientaciones centrales de las políticas de tierras implementadas por el Gobierno desde enero del 2006. Los planteamientos centrales son los siguientes.

Se señala que la condición para la conservación de la propiedad agraria es "[...] el trabajo [como] la fuente fundamental [por lo que] los propietarios deben cumplir con la función social o la función económica social para salvaguardar su derecho, de acuerdo a la naturaleza de la propiedad". La definición de la FES 'adoptada corresponde conceptualmente, en lo fundamental, a aquella contenida en la ley promovida y aprobada por el Gobierno de Sánchez de Lozada en 1996.

En relación con el latifundio, se limita a prohibir los siguientes: (i) la tenencia improductiva de la tierra o la tierra que no cumple la función económico-social; (ii) la explotación de la tierra que aplica un sistema de servidumbre, semi esclavitud o esclavitud en la relación laboral; y, (iii) la propiedad que 'sobrepasa la superficie máxima zonificada establecida en la ley.

La propuesta de nuevo texto constitucional no plantea la prohibición del "arriendo", con lo que no toca los intereses de los terratenientes cuyo ingreso se basa en la renta capitalista de la tierra, y tampoco prohíbe la "aparcería", que es una forma de transición de la renta pre capitalista a la renta capitalista de la tierra.

Prohíbe las "dobles dotaciones", lo que implica restringir la acumulación de tierras por los propios campesinos, pues esta forma de acceso gratuito a la tierra será exclusiva para sectores campesinos e indígenas. Esta disposición, así como aquella que prohíbe la "doble titulación", llaman la atención, pues el Gobierno ha reivindicado siempre, más bien, el denominado "sistema de dominio vertical sobre los pisos ecológicos", con lo que ha restringido el acceso de comunidades-campesinas e indígenas a tierras situadas en diferentes pisos ecológicos.

Además, la propuesta de texto constitucional indica que será la ley la que fijará la superficie máxima zonificada de la propiedad agraria, y plantea, de manera contradictoria, constitucionalizar el tamaño máximo de la propiedad agraria. Y considera dos opciones por ser consultadas por la vía de un "referéndum dirimitorio": la primera, para que la superficie sea fijada en 5 mil Ha; la

segunda, para que sea fijada en 10.000 Ha.²⁴ Este planteamiento estaría orientado a limitar el tamaño del denominado "latifundio productivo".

Finalmente, y para tener una radiografía completa en relación con los planteamientos del Gobierno del MAS sobre esta problemática, interesa destacar que está aplicando las políticas de tierra que responden al enfoque de reforma agraria asistida por el mercado promovido por el Banco Mundial, y que se orienta a involucrar a los campesinos en programas de compras de tierras a través de créditos con la condición de que puedan demostrar la viabilidad de sus proyectos productivos generalmente articulados a las cadenas de agro exportación. Este programa, que se concentrará en tres municipios de Santa Cruz donde existen conflictos por la tierra, cuenta ya con la aprobación legislativa de un Convenio de Crédito entre la República de Bolivia y la Asociación Internacional de Fomento (AIF) del Banco Mundial por la suma de DEG 9'800.000 destinados a financiar el Proyecto "Tierras para el Desarrollo Agrícola".²⁵ Un proyecto de estas mismas características está contemplado en un decreto supremo relativo a la dotación de tierras para familias y comunidades guaraníes en la región del Chaco boliviano.²⁶

En resumen, la autoproclamada "revolución agraria" del Gobierno del MAS se caracteriza por basarse en la legalidad y el poder agrarios construidos durante el neoliberalismo; es decir, se desarrolla al amparo conceptual y legal de la Ley INRA y del respeto de la gran propiedad "productiva". Y sus medidas se restringen a los siguientes aspectos: (i) reversión de tierras que no cumplan función económica social con base en procesos de saneamiento de la propiedad agraria; (ii) distribución de las pocas tierras fiscales disponibles (alrededor de 2'200.000 Ha de uso forestal); (iii) hipotética distribución de tierras fiscales certificadas después de realizarse procesos de saneamiento de la propiedad agraria; (iv) expropiación de tierras —con indemnización a precios de mercado— para ser distribuidas a cuatro pueblos indígenas con dificultades para contar con superficies territoriales que permitan su reproducción étnica; (v) aplicación del enfoque de reforma agraria-asistida por el mercado a través de programas de compra-venta de tierras en las zonas potencialmente más aptas para el desarrollo de la agricultura y la ganadería y en las que se concentran la empresa agropecuaria capitalista y la propiedad terrateniente que obtiene renta capitalista de la tierra; y, (vi) expropiación de tierras de pequeños productores que no cumplen función social.

Las razones que explican las limitaciones de las políticas de tierras del MAS

Con el objeto de comprender las evidentes limitaciones de las políticas de tierra del Gobierno del MAS y la perspectiva de nuestra crítica, es importante/ señalar los siguientes aspectos:

24 Este planteamiento ha sido, a todas luces, considerado como un elemento de negociación entre el Gobierno y la oposición de derecha. En efecto, el Vicepresidente de la República ha manifestado que el Gobierno está dispuesto a dialogar y, si fuera necesario, sugerir modificaciones a los constituyentes en torno a la extensión de la propiedad de la tierra ("Gobierno se abre a discutir extensión de tierras y reencauzar referendos en la Ley", Agencia Boliviana de Informaciones-ABI, 11 de marzo del 2008).

25 Honorable Cámara de Diputados, Proyecto de Ley 831/2008 (15 de mayo del 2008).

26 Decreto supremo 28159.

1. En su documento de oferta electoral elaborado para las elecciones del 2005,²⁷ el MAS planteaba la necesidad de una "reorientación del desarrollo rural mediante la articulación de "la producción rural con el mercado urbano, a través de la- identificación y promoción de cadenas productivas exportadoras". En este sentido, proponía —a tono con las propuestas de desarrollo rural y agrario de los gobiernos neoliberales que le antecedieron— 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.

Esta orientación fue confirmada posteriormente por el Plan Nacional de Desarrollo, en el que se señala que el desarrollo agrícola "priorizará a las unidades pequeñas y medianas, orientando la integración vertical con la agroindustria". En relación con el mercado interno —al cual está estrechamente ligada la producción campesina—, este Plan oferta el reducido mercado de las compras estatales y privilegia "el desarrollo de productos en el mercado interno con visión a las exportaciones, de manera que el mercado nacional sirva de plataforma para el mercado internacional". Esta visión, que no se diferencia de la neoliberal, plantea, por lo mismo, "una política arancelaria selectiva por sectores priorizados, mediante la creación de nichos de moderada protección arancelaria y diferenciada".

Por ello, los planteamientos del Gobierno del MAS en relación con la problemática de la tierra se asemejan más a las políticas de tierras orientadas a consolidar una agricultura extensiva de exportación, en la medida en que no se plantea afectar sustancialmente el monopolio de la tierra que detentan los grandes propietarios en las mejores tierras con aptitud para la agricultura y la ganadería y que están en el oriente del país.

Sin embargo, y como consecuencia de la crisis de los precios de los alimentos que se ha desencadenado a escala mundial y se ha agudizado en los últimos meses, el Gobierno de Evo Morales se ha visto obligado, muy recientemente, a prestar una mayor atención a la necesidad de producir alimentos para el mercado interno. De esta manera, su plan de desarrollo rural prioriza la "seguridad y soberanía alimentaria", promoviendo, fundamentalmente, la producción de los "pequeños y medianos productores".²⁸

Sin embargo, esta "prioridad" —de no afectarse el monopolio de la tierra en aquellas regiones más aptas para la producción de alimentos— podría verse seriamente afectada, pues quedaría relegada a la producción de los campesinos en tierras de los valles y el altiplano que, como se sabe, sufren procesos de atomización y degradación suficientemente comprobados. A la fecha, el Gobierno no ha realizado ninguna declaración orientada a compatibilizar las necesidades de producción de alimentos con una política de tierras consecuente.

2. Como se ha visto, el planteamiento central del Gobierno es la certificación de alrededor de 12 millones de Ha como resultado del proceso de saneamiento de 68 millones de Ha para su dotación

27 MAS: "Programa de Gobierno 2006-2010. Bolivia Digna, Soberana y Productiva para Vivir Bien". Mimeo, s/f.

28 Pacheco, op. Cit.

a comunidades campesinas y pueblos indígenas otorgando títulos colectivos con el objetivo de reconstituir la economía comunitaria.

Al respecto, 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 están constatando que las tierras que fueron objeto de una distribución para el usufructo especulativo en los años 1970 y 1980 ya habrían sufrido procesos de parcelación —por la acción del mercado de tierras—, lo que más bien habría dado lugar a la aparición de grandes, medianos y pequeños propietarios productivos sobre la base de este tipo de latifundio.²⁹

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, como sostiene el Gobierno—, sino a su simple restricción, puesto que el "latifundio productivo" que cumple función económica social será respetado.

En el supuesto de que el "referéndum dirimitorio sobre el límite de tamaño de la propiedad agraria" se lleve a cabo y el veredicto señale cualquiera de los límites propuestos (5 mil o 10 mil Ha), no deben olvidarse las características particulares de la acumulación capitalista en la agricultura.

Los que proponen este tipo de límites y los presentan como una forma para lograr una "redistribución equitativa de la tierra" olvidan o desconocen que el mercado capitalista, que incluye el de tierras, funciona de manera legal o "ilegal todos los días, con lo que se cumple —en algunas regiones de manera lenta y en otras mucho más rápidamente— este proceso, y que es sinónimo/ de concentración de la tierra. Es decir que, a diferencia de la industria, en la que los medios de producción pueden ser aumentados a discreción, en la agricultura —la tierra— no puede ser aumentada a voluntad, por lo que la única forma a través de la cual una propiedad puede ampliarse es concentrando otras en su ámbito. Por otro lado, este proceso de acumulación se da por medio de la unificación^ de diversos predios en una sola mano; es decir, no mediante la extensión al infinito de una sola propiedad (que era característica de la gran propiedad feudal), sino a través de la centralización de varios predios que pueden situarse en lugares geográficos distintos.³⁰

Estos diferentes predios están registrados por lo general a nombre de diversos miembros de la misma familia, de modo que la disposición referida a la prohibición de la "doble titulación" tampoco tendrá el impacto que supuestamente persigues4ecir, restringir también por esta vía la extensión de la propiedad agraria.

29 Muñoz, Jorge A.: Los mercados de tierras rurales en Bolivia. Santiago: CEPAL, 1999; Ministerio de Desarrollo Sostenible, Viceministerio de Tierras: Apuntes para la formulación de una política de tierras para el desarrollo sostenible y la conservación. La Paz: MDS/VT, 2005. Pacheco B., Pablo: "Acceso y uso de la tierra y bosques en Bolivia: Sus implicaciones para el desarrollo y la conservación". La Paz, 2006 (inérito); Pérez L., op. cit.

30 Kautsky, op. Cit.

Por otro lado, la información relativa a las superficies de tierra distribuidas según tipo de propiedad da cuenta que 19.486 empresas agropecuarias que concentran 31 '097.404 Ha (33,37% del total de la superficie distribuida), tienen en promedio una extensión de solamente 1.696 Ha, lo que implica que una buena parte de ellas estaría por debajo de la superficie máxima propuesta (5.000 o 10.000 Ha).

Finalmente, la gran empresa agropecuaria no solo puede concentrar tierras a través de la adquisición de varios predios., sino que siempre encontrará propietarios terratenientes dispuestos a arrendarlas; tipo de relación social que, como se ha visto, no prohíbe la propuesta del nuevo texto constitucional. Se debe recordar que la Ley de Reforma Agraria de 1953 fijaba en 2.000 Ha. la extensión máxima de la propiedad agraria en el oriente, y el resultado final dista mucho de una democratización en la tenencia de la tierra

Otro elemento que no es considerado por el Gobierno en su propuesta de distribución de tierras es que buena parte de las tierras fiscales disponibles y otras que pudieran hipotéticamente ser certificadas a partir del proceso de saneamiento, son tierras fundamentalmente forestales. En la medida en que son los campesinos pobres minifundistas de las tierras altas los que en teoría deberían beneficiarse de esta distribución de tierras, el Gobierno estaría obligado a transformar productores tradicionalmente agrícolas y pecuarios en productores forestales.

3. En relación con la idea de reconstituir la "economía comunitaria" en la comunidad campesina e indígena por medio de la dotación colectiva de la tierra, es importante señalar que, en general, la propiedad familiar o el usufructo privado de la tierra predomina ya en las comunidades campesinas e indígenas. Algunos estudios, por ejemplo en el altiplano de La Paz, demuestran cómo las tierras comunales tienden a desaparecer pues deben ceder paso a la presión por nuevas parcelas individuales³¹, proceso que va minando el aspecto nodal de los resabios de las prácticas comunitarias. 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 haciendas, procesos que también se presentan en los ayllus donde, además, se están generalizando los procesos de compra-venta de tierras usualmente a personas ajenas a la comunidad³².

Este proceso responde a la tendencia a la instauración de la propiedad privada de la tierra en forma absoluta y que es parte inseparable del desarrollo del capitalismo en la agricultura, proceso que requiere no solo la supresión de las relaciones feudales sino también de los restos del comunismo primitivo³³. La presencia mayor o menor de la pequeña propiedad parcelaria o usufructo privado de la tierra en las comunidades campesinas o 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

31 Colque, Gonzalo: "¿Por qué el saneamiento de tierras no llega al Altiplano?1". Revista Domingo n.º 343, suplemento de La Prensa. La Paz, 2005.

32 Pacheco, Diego y Walter Valda: La tierra en los valles de Bolivia. La Paz: Fundación Tierra/ACLO/CEDLA/CIPCA/QHANA, 2002.

comunidades expresa esta desestructuración.³⁴ En este sentido, la cada vez menor relevancia de la propiedad social en las comunidades campesinas e indígenas es un hecho material que pone en duda la posible materialización de los deseos gubernamentales de reconstitución de la economía comunitaria. Es importante también señalar que* en la medida en que el proceso de saneamiento no puede concluir con la identificación de grandes extensiones de tierras con continuidad territorial (pues en un mismo espacio geográfico habrá tierras que cumplan función económica social y otras que no), el Gobierno se verá seriamente imposibilitado de reconstituir territorios indígenas de alguna magnitud de extensión. No se puede olvidar, además, que la propia Ley INRA reconoce derechos de terceros en los territorios demandados por los pueblos indígenas.

4. Salvo la pervivencia de algunas haciendas, fundamentalmente ganaderas, que se caracterizan por la combinación de la renta en trabajo y la retribución en salario —es decir, unidades productivas que presentan aún algunos resabios serviles—, la gran mayoría de investigadores y estudiosos 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 más como forma predominante de producción en el campo. En tal sentido, la prohibición de este tipo de latifundio consignada como gran propuesta de cambio no tendrá un impacto significativo, pues, además de su relevancia cuantitativa, este se concentra en tierras marginales.

5. Como se sabe, las mejores tierras para la producción agrícola y ganadera se sitúan en el departamento de Santa Cruz, región donde el Gobierno se inclina más bien a aplicar el "modelo de reforma agraria asistida por el mercado" ideado por el Banco Mundial. Dos de los principales argumentos utilizados por los teóricos y defensores de este "modelo" señalan que, por un lado, en el actual contexto las reformas agrarias redistributivas conducidas por el Estado son políticamente inviables, ya que contienen dimensiones confiscatorias (cuando no existen indemnizaciones o cuando estas son fijadas por debajo de los precios de mercado) contra las cuales los grandes propietarios de tierra se rebelan; y por otro, sostienen que 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. En otras palabras, se trata de una propuesta política, orientada a preservar los intereses de los empresarios agropecuarios y de los terratenientes que obtienen renta capitalista de la tierra.

Evaluaciones recientes sobre este tipo de proyectos implementados en algunos países de América Latina y Sudáfrica indican que estos han concluido con campesinos endeudados que perdieron las tierras adquiridas y en un buen negocio para los terratenientes que han podido vender sus tierras

33 Kautsky, op. Cit.

34 Bengoa, José: "Economía campesina y acumulación capitalista", en Economía campesina. Lima: Deseo, s/f.

marginales.³⁵ No es casual que este tipo de programas de bancos de tierras estén siendo planteados como solución a la problemática de la tierra en Santa Cruz por sectores terratenientes a través de la Prefectura de este departamento.

Para entender esta posición conservadora del MAS en relación con la problemática de la tierra, es preciso comprender las razones por las cuales el campesinado y los partidos que dicen representar sus intereses no pueden orientarse contra las bases del régimen capitalista, esto es, contra la propiedad privada de los medios de producción.

Es importante recordar que Bolivia es un país capitalista atrasado de economía combinada, donde los resabios del comunismo primitivo (inexistencia de propiedad privada sobre la tierra) carecen ya de peso en la estructura económica. Es decir, que la gran mayoría del campesinado ya no se asienta sobre la propiedad social de la tierra; al contrario: el tipo de propiedad o de usufructo de esta es predominantemente privado. Por ello, el interés de los campesinos e indígenas no se centra en la defensa y proyección de la propiedad social, sino en la materialización de la propiedad privada de la tierra en cualquiera de sus dimensiones: pequeña, mediana o grande.

Cuando, entre 1952 y 1953, los campesinos del altiplano y los valles protagonizaron una verdadera "revolución agraria" expulsando a los terratenientes y ocupando sus haciendas, no lo hicieron para construir, con base en estas, la gran propiedad social (la gran granja colectiva), sino que se orientaron a parcelar estas propiedades. Hechos más recientes, como la toma y parcelación de la hacienda Collana en el altiplano de La Paz por campesinos del Movimiento Sin Tierra (MST), registran este "instinto" campesino por la propiedad individual.

Por ello, no es casual que todas las propuestas campesinas e indígenas tengan en común el reconocimiento de la propiedad privada en general y de la propiedad privada de la tierra en particular. En este sentido, el campesinado no puede plantearse otro tipo de sociedad que no sea aquella basada en la propiedad privada, es decir, la sociedad capitalista. Y cuando estos plantean la propiedad social sobre la tierra, lo hacen, como el Gobierno del MAS, como "derecho" exclusivo de algún pueblo indígena o comunidad campesina, sin tocar el resto de la economía del país que se asienta mayoritariamente en la propiedad privada de los medios de producción. Este tipo de experiencias aisladas y específicas de "comunitarismo" terminan, como no puede ser de otra manera, estranguladas por el funcionamiento del mercado, que impone, finalmente, sus leyes.

Un breve recuento histórico de los planteamientos de las organizaciones indígenas, campesinas y de los partidos políticos que dicen representarlos, referentes a la propiedad de la tierra en los últimos veinte años, demuestra esta afirmación. Una de las características de estas propuestas es no reivindicar la totalidad de las tierras para los campesinos. Es decir, no se plantean una verdadera "revolución agraria" que ponga fin a la propiedad terrateniente. Por el contrario,

35 Mendes Pereira, Joao Marcio: "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)", octubre del 2005.

sustentan la necesidad de "reformas" en el régimen agrario que, al tiempo que busquen beneficios para los campesinos e indígenas, no afecten sustancialmente los intereses de los grandes terratenientes "productivos".

Por ello, son "radicales" para plantear la expropiación —aunque siempre con "indemnización justa"— de tierras de aquellas propiedades que sostengan aún relaciones de producción que ya son marginales en la estructura agraria del país (haciendas con resabios de trabajo servil), o para revertir formas de tenencia de la tierra que vulneren las disposiciones legales en vigencia (propiedades adquiridas ilegalmente o que no cumplan la función económico-social).

Sin embargo, cuando se trata de la gran empresa agropecuaria capitalista o de la gran propiedad terrateniente que obtiene renta capitalista de la tierra y que satisface la legislación vigente (títulos de propiedad legales y cumplimiento de la función económico-social), la "radicalidad" se detiene y las propuestas varían de tono. Están presentes desde aquellas que profesan el respeto de la gran propiedad agraria, cualquiera sea su tamaño, y que cumpla la función económica social, hasta las que se orientan a "limitar" el tamaño de las grandes propiedades "productivas", con el objetivo de lograr un supuesto grado de "equidad" en la distribución de la tierra. En ningún caso las propuestas de las organizaciones campesinas e indígenas y sus partidos plantean la desaparición de la gran propiedad agraria capitalista para sustituirla plenamente por la gran propiedad social o la "propiedad comunitaria".

En consecuencia, cuando a inicios del siglo XXI el Gobierno del MAS plantea que su objetivo es la eliminación del latifundio", no puede entenderse como tal otra propiedad que no sea aquella del terrateniente, cuyo ingreso se genera gracias a la obtención de la renta capitalista de la tierra (y que no tiene relación alguna con la renta en trabajo) o de la empresa agropecuaria 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 solo puede darse en el marco de una revolución agraria que corresponda a una revolución social orientada a superar la sociedad capitalista. Esta transformación de la sociedad boliviana no está, sin embargo, contemplada por el MAS.

Publicado en el libro "Debate Agrario" Nº 43 del Centro Peruano de Estudios Sociales (CEPES) (Lima, Perú - Noviembre de 2008). El artículo hace un análisis de las políticas del Gobierno del MAS referidas a la problemática agraria en Bolivia.