

# TIERRAS Y PRODUCCIÓN AGRÍCOLA

## A 13 AÑOS DEL GOBIERNO DEL MAS



**28** GRUPO SOBRE POLÍTICA  
FISCAL Y DESARROLLO

# 28 GRUPO SOBRE POLÍTICA FISCAL Y DESARROLLO

Grupo sobre Política Fiscal y Desarrollo – GPF / Centro de Estudios para el Desarrollo Laboral y Agrario – CEDLA

Tierras y Producción Agrícola: A 13 años del gobierno del MAS / Enrique Ormachea Saavedra / CEDLA

Nº 28 / Diciembre de 2018 / La Paz, Bolivia.

Serie: Grupo Sobre Política Fiscal y Desarrollo / CEDLA 2018

CEDLA (Ed) 2018, 28 p.

I. t.

II. s.

## DESCRIPTORES TEMÁTICOS

<CAPITALISMO> <AGRICULTURA> <SOCIEDAD RURAL> <CLASES SOCIALES>  
<DESCAMPESINIZACIÓN> <PROLETARIOS SIN TIERRA> <SEMIPROLETARIOS>  
<CAMPEÑINOS RICOS> <DIFERENCIACIÓN CAMPESINA> <OBREROS AGRÍCOLAS>  
<ASALARIADOS AGRÍCOLAS> <REFORMA AGRARIA> <POLÍTICAS AGRARIAS> <TIERRAS>  
<LATIFUNDIO> <MINIFUNDIO>

## DESCRIPTORES GEOGRÁFICOS

<BOLIVIA> <LA PAZ> <ORURO> <POTOSÍ> <CHUQUISACA> <TARIJA> <COCHABAMBA>  
<SANTA CRUZ> <BENI> <PANDO> <TIERRAS ALTAS> <TIERRAS BAJAS>

Director Ejecutivo: Javier Gómez Aguilar  
Coordinación de Investigación: Unidad de Políticas Públicas - CEDLA  
Autor: Enrique Ormachea Saavedra  
Cuidado de edición: Patricia Montes  
Producción Editorial: Unidad de Comunicación y Gestión de Información - CEDLA  
Carlos Alemán Macías  
Diseño y Armado: Milton Iñiguez  
Fotografías Tapa: ABI  
Impresión: Hebrón Printers  
Editorial CEDLA: Achumani, Calle 11 N° 100  
Entre García Lanza y Alexander  
Telfs. 2794740 / 2799848  
**Grupo sobre Política Fiscal y Desarrollo - GPF**  
E-mail: [gspfyd@cedla.org](mailto:gspfyd@cedla.org)  
URL: <https://blog.cedla.org/grupopoliticafiscal>  
**Centro de Estudios para el Desarrollo Laboral y Agrario - CEDLA**  
E-mail: [info@cedla.org](mailto:info@cedla.org)  
URL: [www.cedla.org](http://www.cedla.org)  
La Paz – Bolivia

Esta publicación fue elaborada por el Centro de Estudios para el Desarrollo Laboral y Agrario - CEDLA y cuenta con el valioso apoyo de la Embajada de Suecia, en el marco del Programa: "CEDLA, Enhanced Knowledge for Action: MPDA and the Sustainable Use of Natural resources".

Las opiniones y orientación presentadas son de exclusiva responsabilidad de los autores y no necesariamente son compartidas por las instituciones y/o agencias que han apoyado este trabajo.

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.

# Tierras y producción agrícola: A 13 años del gobierno del MAS

Enrique Ormachea Saavedra\*

Ante la afirmación del Ministerio de Desarrollo Rural y Tierras (MDRyT) en sentido de que el país se encamina hacia la “conclusión del proceso de reforma agraria”<sup>1</sup>, interesa realizar un balance de los resultados de la autodenominada “revolución agraria” del Gobierno del MAS, centrandó el análisis en dos ámbitos estrechamente interrelacionados y sobre los cuales el oficialismo considera haber logrado importantes transformaciones: una nueva estructura agraria que se caracterizaría por una mayor proporción de tierras productivas en manos de los campesinos e indígenas, y un mayor aporte de éstos a la producción agrícola del país<sup>2</sup>.

## LOS LÍMITES DE LA “REFORMA AGRARIA” DEL MAS

Como recordará el lector, en noviembre de 2006 el Gobierno del MAS promulgaba una ley con el pomposo título de “Reconducción comunitaria de la reforma agraria”, la que, en realidad, se limitaba a modificar aspectos puntuales de la Ley del Instituto Nacional de Reforma Agraria (Ley INRA) aprobada durante el Gobierno de Sánchez de Lozada en 1996. Entre discursos en sentido de que esta norma se constituía en un “instrumento de liberación” del campesinado y de los pueblos indígenas, Evo Morales remarcaba que por fin se contaba “con un instrumento legal para acabar con los terratenientes del oriente boliviano”<sup>3</sup>.

Casi de manera inmediata (julio de 2007), el CEDLA presentó un análisis crítico tanto sobre la orientación de esta “nueva” norma como sobre el contenido de otros documentos de políticas sectoriales presentados por el Gobierno en aquel entonces<sup>4</sup>, remarcando fundamentalmente dos aspectos que marcaban el gran límite que impediría una verdadera y sustancial reforma agraria en el país: por un lado, el respeto que profesa el MAS a la propiedad privada de los medios de producción y, por otro, su equivocada caracterización de los tipos de latifundios existentes en el país.

En este sentido, señalábamos que el respeto que profesa el MAS a la propiedad privada de los medios de producción lo llevaría inevitablemente a proteger a las grandes propiedades agropecuarias que

\* En este texto se hace uso libre de los trabajos anteriores del autor sobre el tema.

1 Al respecto, véase Ministerio de Desarrollo Rural y Tierras (2016) *Plan del sector agropecuario y rural con desarrollo integral para vivir bien*. La Paz: MDRyT.

2 Al respecto, véase Estado Plurinacional de Bolivia (s/f) “Plan de Desarrollo Económico y Social 2016-2020 en el Marco del Desarrollo Integral para Vivir Bien” (mimeo).

3 Al respecto, véase, *Rebelión* (30/11/2006) “Evo: se terminó el latifundio en Bolivia”.

4 Los documentos relativos a las políticas de tierras para la reconducción comunitaria de la reforma agraria y al Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010.

cumplieran con la función económica social de la tierra. En efecto, cuando la nueva Constitución Política del Estado fijó un límite de 5.000 hectáreas como tope máximo de la propiedad agraria a partir de su aprobación y legalizó en los hechos —arguyendo razones de inaplicabilidad retroactiva de la ley— la propiedad de aquellas explotaciones agropecuarias que, cumpliendo la función económica social, sobrepasaban dicho tope, cumplió con su oferta —remarcada insistentemente desde enero de 2006, para tranquilidad de los grandes propietarios de tierra— de respetar el latifundio productivo cualquiera fuese su extensión<sup>5</sup>.

Pero, además, llamábamos la atención en relación al planteamiento gubernamental de que sería posible eliminar la concentración de tierras a partir de fijar un límite a la extensión de la propiedad agraria (en este caso, 5.000 hectáreas) pues, como se sabe, el latifundio moderno —al contrario de lo que sucedía con el latifundio basado en el trabajo servil— no se basa en una gran extensión de tierra con continuidad territorial, sino en la “unión” de varios predios sin continuidad territorial a través de la administración centralizada de los mismos. En este sentido, planteábamos que el inevitable proceso de acumulación de tierras que se da en el capitalismo siempre encontrará propietarios privados o comunitarios dispuestos a vender o alquilar sus tierras y productores dispuestos a alquilar o comprar tierras.

Como se sabe, además de considerar como latifundio la propiedad que sobrepasa la superficie máxima que señala la Constitución Política del Estado (más de 5.000 hectáreas), el Gobierno del MAS se propuso eliminar otros tres tipos de latifundios: *i*) la tenencia improductiva de la tierra; *ii*) la tierra que no cumpla la función económica social; y *iii*) la explotación de la tierra que aplique un sistema de servidumbre, semiesclavitud o esclavitud en la relación laboral.

Al respecto, señalábamos que tanto el denominado “latifundio improductivo” (es decir, la tenencia improductiva de la tierra y el incumplimiento de la función económica social), así como el latifundio basado en relaciones de servidumbre, semiesclavitud o esclavitud, no eran formas de propiedad y/o producción predominantes en la estructura agraria del país a inicios del siglo XXI.

Remarcábamos que varios estudios advertían que el denominado “latifundio improductivo” —que se conformó a raíz de la distribución discrecional de tierras durante los años setenta y principios de los años ochenta— persistió como forma de tenencia importante hasta mediados de los años noventa pues, a partir del auge de la producción de soya, una buena parte de estas tierras fue sufriendo parcelaciones como consecuencia de su venta o arrendamiento. En este sentido, como consecuencia de una intensificación del mercado de tierras sobre todo en Santa Cruz, hacia 2006 este tipo de latifundio ya no tenía el peso que ostentaba antes.

Por otro lado, también advertíamos que, a raíz de la revolución agraria protagonizada por los propios campesinos y la Ley de Reforma Agraria de 1953, el trabajo servil, la semiesclavitud o esclavitud ya habían sido eliminados como formas predominantes de producción en el campo 60 años atrás.

En este sentido, considerábamos que, en realidad, el Gobierno del MAS se planteaba la eliminación de latifundios fantasmas, es decir de aquellos que por diversas razones prácticamente ya habían desaparecido o disminuido en su importancia, por lo que la autocalificada “revolución agraria” concluiría sin afectar a los latifundistas de carne y hueso: los terratenientes que obtienen renta

5 Al respecto, véase Enrique Ormachea Saavedra (2007) *¿Revolución agraria o consolidación de la vía terrateniente? El gobierno del MAS y las políticas de tierras*. La Paz: CEDLA.

capitalista de la tierra y los grandes agroempresarios capitalistas que, a inicios del siglo XXI, son las dos clases sociales que monopolizan la mayor parte de las tierras aptas para el desarrollo de la agricultura y la ganadería en el país.

La Fundación Tierra, con base en datos del INRA, señala que a diciembre de 2016 se habían saneado y titulado 81,6 millones de hectáreas (77,0% del total de la superficie objeto de saneamiento). De este total, 55,2 millones de hectáreas habían sido tituladas a favor de personas individuales o entidades colectivas; se habían identificado 26,3 millones de hectáreas de tierras fiscales; 15,8 millones de hectáreas estaban aún en proceso de saneamiento; 3,1 millones de hectáreas tenían los trámites paralizados o estaban calidad de tierras en conflicto. Quedaban por sanear solamente 5,7 millones de hectáreas para concluir con este proceso<sup>6</sup>.

Según esta misma fuente, de las 55 millones de hectáreas tituladas o certificadas a 2016, 21 millones de hectáreas correspondían a 1,5 millones de campesinos interculturales, 24 millones de hectáreas a 372 mil indígenas y originarios, 9 millones de hectáreas a 9.700 empresarios y 26,3 millones de hectáreas son tierras fiscales<sup>7</sup>.

Información de prensa generada por el propio INRA (publicada en su página oficial el 6 de septiembre de 2017) señala que prácticamente se habría concluido con el trabajo de mensura en tierras rurales de los departamentos de Chuquisaca, Oruro, Tarija y Pando, y quedaba por concluir el trabajo de mensura de aproximadamente 876.217 hectáreas en: Cochabamba (40.200 hectáreas), Potosí (178.131 hectáreas), Beni (13.184 hectáreas), Santa Cruz (35.790 hectáreas) y La Paz (608.912 hectáreas). De estos datos podríamos entender que el proceso de saneamiento —al menos en áreas rurales— estaría próximo a concluirse y que las zonas que aún deben ser saneadas se caracterizan por albergar fundamentalmente unidades agropecuarias campesinas. Esta situación, por tanto, no incidiría significativamente en la configuración final de la estructura agraria que ya es posible observar con el nivel de saneamiento alcanzado a fines de 2016.

Si se compara la estructura agraria de diciembre de 2016 con la que existía hasta 1993, es posible advertir un cambio significativo, pues entonces 39,2 millones de hectáreas correspondían a grandes y medianas empresas y 17,1 millones de hectáreas a propiedades campesinas (solar campesino, pequeña propiedad y propiedad comunitaria), hecho que es resaltado por el Gobierno del MAS en su afán de demostrar que habría beneficiado a campesinos e indígenas a costa de la eliminación de los latifundistas.

Ahora bien, ¿cómo ha sido posible conformar finalmente esta nueva estructura agraria sin haber afectado a los grandes propietarios de tierras y qué realidades oculta?

En primer lugar, se debe señalar que, a partir de las demandas y movilizaciones de los pueblos indígenas de las tierras bajas por tierra y territorio, la estructura de la tenencia de la tierra en el país comenzó a observar cambios importantes. En este sentido, la nueva estructura agraria no comienza en el Gobierno del MAS sino en los Gobiernos neoliberales pues, entre 1996 y 2005, sobre un total

*El Gobierno del MAS se planteaba la eliminación de latifundios fantasmas, es decir de aquellos que por diversas razones prácticamente ya habían desaparecido o disminuido en su importancia, por lo que la autocalificada “revolución agraria” concluiría sin afectar a los latifundistas de carne y hueso: los terratenientes que obtienen renta capitalista de la tierra y los grandes agroempresarios capitalistas*

6 Fundación Tierra (2017), “Bolivia”, en IPDRS, *Informe 2016: acceso a la tierra y territorio en Sudamérica*. La Paz: IPDRS.

7 Fundación Tierra (2017), ob. cit.

*La superficie de medianas y grandes propiedades que fue revertida por incumplimiento de la función económica social, relaciones de servidumbre y prácticas fraudulentas como consecuencia de los procesos de saneamiento para titularizar TCO en 2010, ascendía a 855 mil hectáreas; es decir, sólo al 1,5% del total de la tierra saneada en ese entonces, que había alcanzado a 55 millones de hectáreas*

de 9,2 millones de hectáreas tituladas, 5,7 millones de hectáreas correspondían a tierras comunitarias de origen, 1,5 millones de hectáreas a propiedades comunitarias, 700 mil hectáreas a pequeños propietarios y 1,2 millones de hectáreas a medianas y grandes empresas. Es decir, prácticamente el 79% de la titulación en este período benefició a propiedades comunitarias y TCO<sup>8</sup>.

Como debe recordarse, hacia 2010 los pueblos indígenas de tierras bajas demandaban territorios por un total de 22,3 millones de hectáreas, los territorios demandados en los valles interandinos alcanzaban a 3,3 millones de hectáreas y en el Altiplano, a 10,8 millones de hectáreas (36,4 millones de hectáreas demandadas en total)<sup>9</sup>, cifras significativamente superiores a las que se han titulado efectivamente como TCO/TIOC entre 1996 y 2016.

En segundo lugar, la importante cantidad de tierras tituladas como TCO/TIOC y en propiedad privada a campesinos no tiene su origen en procesos de redistribución de tierras provenientes de un proceso de afectación de predios de latifundistas, como anunciaba Evo Morales en 2006. No, los “territorios” indígenas titulados en las tierras bajas provienen de tierras fiscales, y en el caso de las tierras altas, en el simple cambio de estatus jurídico de tierras comunitarias que siempre pertenecieron o usufructuaron comunidades o ayllus a TCO/TIOC. Asimismo, las tierras tituladas como propiedad privada de campesinos —sobre todo en valles y Altiplano— son también en su mayoría tierras sobre las cuales éstos siempre tuvieron dominio. Pero además, en este caso, legitimando títulos de propiedad de una gran cantidad de minifundios, que recrean las bases para la pauperización de una parte importante de los campesinos del país.

Como ya lo habíamos demostrado años atrás, la superficie de medianas y grandes propiedades que fue revertida por incumplimiento de la función económica social, relaciones de servidumbre y prácticas fraudulentas como consecuencia de los procesos de saneamiento para titularizar TCO en 2010, ascendía a 855 mil hectáreas; es decir, sólo al 1,5% del total de la tierra saneada en ese entonces, que había alcanzado a 55 millones de hectáreas<sup>10</sup>. En este sentido, el hecho de que la mayor parte de las tierras distribuidas provenga de las identificadas como tierras fiscales confirma que el proceso de saneamiento no logró encontrar los grandes latifundios improductivos que el Gobierno imaginaba que predominaban en las tierras bajas del país, y echa también por tierra la idea de que otra parte significativa de los latifundios hubiera estado conformada por aquellos con trabajo servil o esclavo.

Ahora bien, resulta importante señalar que las TCO/TIOC de las tierras bajas del país concentran una parte significativa (alrededor del 44%) del total de las tierras de producción forestal permanente del país, y muchas de ellas comparten doble estatus de territorio indígena y reservas o parques nacionales. En este sentido, en la medida en que la mayor parte estas tierras no son aptas para la agricultura y la ganadería, y en razón de que una porción importante de las mismas son tierras marginales (fundamentalmente por su difícil acceso), esta distribución de tierras no incidirá significativamente en un incremento de los niveles de producción agrícola o ganadera. Salvo que la ampliación de la frontera agrícola con fines de exportación o para la producción de

8 Al respecto, véase Enrique Ormachea (2012) *Reconducción comunitaria de la reforma agraria y producción agrícola*. La Paz: CEDLA.

9 Fundación Tierra (2010) *Territorios Indígena Originario Campesinos en Bolivia. Entre la Loma Santa y la Pachamama*. La Paz: Fundación Tierra.

10 Al respecto véase Ormachea (2012), ob. cit.

biocombustibles que promueve el Gobierno se realice a costa de estos territorios. En este caso, lo que se incrementará será la producción de explotaciones agropecuarias de corte capitalista que concentrarán progresivamente estas tierras.

En un documento relativo a la tenencia y aprovechamiento de recursos naturales en TCO/TIOC de tierras bajas<sup>11</sup>, advertíamos que estos “territorios” habían sido definidos como tierras de propiedad colectiva pero sin derecho absoluto sobre la totalidad de las tierras demandadas y, menos todavía con derecho pleno a la propiedad de los recursos naturales no renovables existentes en los mismos. De esta manera, el Estado termina reconociendo los derechos legalmente adquiridos por propietarios particulares (agrícolas, ganaderos, y forestales) cuyos predios se encuentren en estos “territorios”, así como también los derechos de explotación de los recursos no renovables mineros e hidrocarburíferos por parte de “terceros”.

En este sentido, la conformación de estos “territorios” indígenas se da en un escenario de extrema vulnerabilidad para su consolidación, pues está marcado por una mayor expansión de la economía mercantil en el campo, así como por la presencia de diferentes actividades económicas de corte capitalista dentro de los mismos y en su entorno. Así, por ejemplo, las pequeñas medianas y grandes unidades productivas agrícolas, ganaderas o mixtas (agropecuarias) de propiedad de terceros asentadas en las TCO/TIOC y la constante expansión de actividades agrícolas y ganaderas del entorno hacia los territorios indígenas están induciendo a un proceso paulatino de mercantilización de las tierras en estos territorios, así como a la articulación de buena parte de las poblaciones indígenas como fuerza de trabajo asalariada para el desarrollo de aquellas.

Por otro lado, señalábamos que la mayor parte de las demandas de titulación de TCO en las tierras altas se concentraba en los departamentos de Oruro y Potosí, en zonas donde existe una clara superposición con actividades mineras. En este sentido, advertíamos que no se trataba de demandas orientadas a la producción agropecuaria bajo formas colectivas (pues, como se sabe, el usufructo privado o parcelario de la tierra en estas comunidades está absolutamente generalizado), sino que estaban dirigidas a obtener rentas a partir de la explotación de recursos minerales por terceros o a la explotación directa de los mismos a través de la conformación de cooperativas mineras. En este sentido, remarcábamos que este simple cambio de estatus jurídico no tendría ningún impacto en el incremento de los niveles de producción agrícola, ciertamente estancados, que caracterizan a ambos departamentos.

Finalmente, advertíamos que —al contrario de lo que se supone— el país no se caracteriza por tener ingentes cantidades de tierras aptas para la producción agropecuaria. Los suelos aptos para la agricultura y la ganadería se concentran fundamentalmente en el departamento de Santa Cruz, y han sido mayoritariamente titulados en favor de medianas y grandes explotaciones agropecuarias. Las regiones de los valles y el altiplano —donde se concentra la mayor parte de las unidades productivas agropecuarias campesinas— sufren importantes procesos de erosión y degradación de suelos, lo que también limita seriamente el desarrollo de la producción agrícola en estas regiones, donde se asientan la mayor parte de los campesinos del país.

11 Paye Lizandra, Walter Arteaga, Nilton Ramírez y Enrique Ormachea (2010) *Compendio de espaciomapas de TCO en tierras bajas: tenencia y aprovechamiento de recursos naturales en territorios indígenas*. La Paz: CEDLA.

## LOS RESULTADOS DE LA “REFORMA AGRARIA” DEL GOBIERNO DEL MAS

Si bien, como se ha visto, la estructura agraria como consecuencia del proceso de saneamiento es ampliamente favorable a las comunidades campesinas e indígenas, debido fundamentalmente a la cantidad de tierras que han sido tituladas en forma colectiva en tierras bajas con base en la distribución de tierras fiscales, la estructura agraria vista desde el ámbito de la propiedad o usufructo privado de la tierra —que está generalizado en todas las comunidades del país, incluso en aquellas con títulos colectivos de propiedad— no ha sufrido modificaciones en los últimos 30 años.

En efecto, comparando datos de los censos agropecuarios de 1984 y 2013, se puede evidenciar que la gran mayoría de las unidades productivas agropecuarias (UPA) del país siguen accediendo a una fracción minoritaria de las tierras declaradas en propiedad o usufructo, mientras una alta concentración de las mismas continúa en poder de una fracción minoritaria de explotaciones agropecuarias. En cifras, 33 mil UPA (de un total de 861 mil) concentran 27,4 millones de hectáreas (de un total de 34,6 millones de hectáreas declaradas en propiedad o usufructo de todas las UPA censadas), mientras 827 mil UPA solamente acceden a 7,1 millones de hectáreas.

Cuadro 1

Bolivia: Unidades Productivas Agropecuarias por tamaño de las explotaciones, 1984 y 2013

Tamaño UPA (ha)	Censo Agropecuario 1984 (1)					Censo Agropecuario 2013 (2)				
	UPA	%	Superficie total (ha)	%	Promedio superficie	UPA	%	Superficie total (ha)	%	Promedio superficie
0,01 - 4,99	214.437	68,2	323.374	1,4	1,50	507.243	58,9	738.654	2,1	1,45
5,00 - 19,99	57.828	18,4	516.285	2,3	8,92	211.076	24,5	2.025.566	5,8	9,59
20,00 - 99,99	30.125	9,6	1.213.018	5,3	40,26	109.291	12,7	4.419.503	12,7	40,43
100 y más	12.160	3,8	20.617.475	91,0	1.695,51	33.608	3,9	27.471.258	79,4	808,02
Totales	314.550	100	22.670.152	100	72,06	861.218	100	34.654.981	100	40,22

Fuente: (1) Danilo Paz Ballivian (2004) Medio siglo de la reforma agraria boliviana”, en Revistas Bolivianas Temas Sociales núm. 25, La Paz. Los datos del Censo Nacional Agropecuario de 1984 no incluyen información del departamento de La Paz (excepto provincias Iturrealde y Franz Tamayo), ni del Chapare tropical del departamento de Cochabamba.

(2) Elaboración del CEDLA con base en INE (2015) | Censo Agropecuario 2013, Bolivia.

La comparación de ambos censos agropecuarios nos permite señalar, además, otros tres aspectos de importancia. En primer lugar, la tendencia a una mayor parcelación de la tierra entre las UPA de menor extensión (0,01 a 4,99 hectáreas), pues en promedio su tamaño se reduce de 1,50/hectáreas en 1984 a 1,45/hectáreas en 2013. Por ello, no es casual encontrar que prácticamente la mitad de las UPA de este estrato tienen en propiedad o usufructo menos de una hectárea.

El extremo minifundio afecta a 230 mil UPA (26,7% del total) que se sitúan en el rango de aquellas con superficies menores a una hectárea, y que tienen en promedio una superficie en propiedad y usufructo de apenas 0,34 de hectárea. Por otra parte, 276 mil UPA (32,6% del total) que se sitúan en el rango entre 1,00 y 4,99 hectáreas tienen en promedio solamente 2,40 hectáreas en propiedad o usufructo, extensiones muy limitadas para lograr incrementos sustanciales de la producción agrícola



o ganadera. Estas cifras revelan la existencia de una gran masa de campesinos pobres, pues estamos, evidentemente, ante unidades productivas agropecuarias que ya no se presentan en el mercado como importantes oferentes de bienes agrícolas, sino fundamentalmente como oferentes de fuerza de trabajo<sup>12</sup>.

En segundo lugar, entre 1984 y 2013 se puede verificar también incrementos en los promedios de la extensión de tierras en propiedad o usufructo entre las UPA de los estratos intermedios (5 a 19,9 hectáreas y de 20 a 99,9 hectáreas); estos datos expresan el incremento de los campesinos mercantiles y de los campesinos ricos.

En tercer lugar, es posible advertir una muy importante reducción de la superficie promedio de las explotaciones agropecuarias más grandes; es decir, de aquellas de 100 hectáreas y más, que en 1984 presentaban un promedio de 1.695,51 hectáreas/UPA y que en 2013 tienen un promedio de 808,02 hectáreas/UPA. Esta tendencia no obedece —como ya hemos señalado— a una intervención estatal destinada a afectar a los grandes propietarios. Se explica, más bien, por la incorporación de una cantidad importante de estas tierras al mercado —vía venta o alquiler de las mismas—, pues entre 1984 y 2013 el número de UPA en este estrato se incrementó de 12.160 a 33.608. Se trata, ni duda cabe, del incremento de nuevas explotaciones agropecuarias de corte capitalista con tierras en propiedad o en alquiler. Este dato, además, advierte acerca del incremento de explotaciones agropecuarias capitalistas que desarrollan una agricultura y una ganadería más intensivas.

Esta estructura agraria de muy pocas explotaciones agrícolas que concentran la mayor parte de las tierras en propiedad o usufructo y de una gran mayoría de unidades productivas que accede a muy pocas tierras, se replica con muy ligeras variaciones en las tres regiones del país (Altiplano, valles y llanos). Estos datos contradicen los planteamientos mistificados en sentido de que en las tierras altas, debido a la importante presencia del campesinado, no existirían serias diferencias en la tenencia de la tierra. También en estas regiones existen campesinos ricos y empresarios agropecuarios que concentran una buena parte de las tierras en propiedad o usufructo privado.

Ahora bien, al mirar la estructura agraria desde la perspectiva de las relaciones de producción, se confirma el peso que en ella tienen las explotaciones agropecuarias capitalistas. En efecto, 354 mil unidades agropecuarias que contratan fuerza de trabajo asalariada para la producción agropecuaria, que representan el 41,1% del total de UPA censadas, declaran tener en propiedad o usufructo 29,6 millones de hectáreas (85,5%), mientras que 507 mil explotaciones agropecuarias campesinas (aquellas que sólo hacen uso de fuerza de trabajo no remunerada), y que representan el 58,9% del total de UPA, solamente tienen en propiedad y usufructo 5 millones de hectáreas (14,5% del total) (Cuadro 2).



12 Enrique Ormachea Saavedra (2018) *Bolivia: nuevos datos acerca del desarrollo del capitalismo en la agricultura*. La Paz: CEDLA.

**Cuadro 2**  
Bolivia: regiones y departamentos por tipo de UPA según cantidad de UPA y superficie total en propiedad o usufructo 2013

Regiones/ departamentos	Total				UPA con personal remunerado				UPA con sólo personal no remunerado			
	UPA		Superficie		UPA		Cantidad		UPA		Cantidad	
	Cantidad	%	Hectáreas	%	Cantidad	%	Hectáreas	%	Cantidad	%	Hectáreas	%
Altiplano	427.224	100	5.482.094	100	135.999	31,8	3.556.863	64,9	291.225	68,2	1.925.231	35,1
La Paz	242.036	100	2.535.255	100	90.018	37,2	1.616.711	63,8	152.018	62,8	918.544	36,2
Oruro	61.764	100	2.029.245	100	18.519	30,0	1.391.687	68,6	43.245	70,0	637.558	31,4
Potosí	123.424	100	917.594	100	27.462	22,3	548.465	59,8	95.962	77,7	369.129	40,2
Valles	293.506	100	4.126.347	100	134.396	45,8	2.889.970	70,0	159.110	54,2	1.236.377	30,0
Chuquisaca	72.376	100	1.537.606	100	28.370	39,2	1.094.208	71,2	44.006	60,8	443.398	28,8
Cochabamba	180.056	100	1.238.664	100	84.984	47,2	749.550	60,5	95.072	52,8	489.114	39,5
Tarija	41.074	100	1.350.077	100	21.042	51,2	1.046.212	77,5	20.032	48,8	303.865	22,5
Llanos	140.878	100	25.046.541	100	83.954	59,6	23.174.585	92,5	56.924	40,4	1.871.956	7,5
Santa Cruz	113.639	100	14.046.720	100	67.694	59,6	12.958.231	92,3	45.945	40,4	1.088.489	7,7
Beni	20.053	100	9.055.192	100	12.088	60,3	8.577.851	94,7	7.965	39,7	477.341	5,3
Pando	7.186	100	1.944.629	100	4.172	58,1	1.638.503	84,3	3.014	41,9	306.126	15,7
<b>Total</b>	<b>861.608</b>	<b>100</b>	<b>34.654.982</b>	<b>100</b>	<b>354.349</b>	<b>41,1</b>	<b>29.621.418</b>	<b>85,5</b>	<b>507.259</b>	<b>58,9</b>	<b>5.033.564</b>	<b>14,5</b>

Fuente: Elaboración del CEDLA con base en datos de INE, 2015.

Como se evidencia, estos datos confirman nuestro planteamiento en relación al tipo de latifundio que hoy predomina en Bolivia. Los grandes propietarios de tierras a inicios del siglo XXI no son, como señala el Gobierno del MAS, terratenientes que viven del trabajo servil o propietarios de “grandes latifundios improductivos” (predios que no cumplen con la función económica social de la tierra), sino grandes unidades productivas agropecuarias capitalistas que explotan, por consiguiente, trabajo asalariado o terratenientes que reciben renta capitalista de la tierra y que siguen concentrando la mayor parte de las tierras aptas para el desarrollo de la agricultura y la ganadería.

Por otro lado, los datos censales confirman, asimismo, la importancia que va adquiriendo el mercado como forma de acceso a la tierra, incluso entre los campesinos. En efecto, de un total de 30,4 millones de hectáreas declaradas en propiedad por las UPA censadas, 18,7 millones de hectáreas (61,7% del total) fueron obtenidas en el mercado —17,2 millones (56,8%) a través de compra y 1,5 millones (4,9%) por la vía de la adjudicación—.

Entre las explotaciones agropecuarias de corte capitalista, estos porcentajes son mayores (65,5%). Y si bien entre las UPA campesinas una buena parte de las tierras en propiedad fueron obtenidas por herencia (48,0%), las formas mercantiles de acceso a las mismas no dejan de ser importantes (35,1% por compra y 5,1% por adjudicación). De esta manera, el acceso a la tierra por la vía de la dotación, es decir por la distribución estatal gratuita de tierras, no es significativa entre los campesinos. El fin del proceso de reforma agraria que anuncia el MDRyT<sup>13</sup>, y la consecuente estructuración del catastro rural, acelerará el mercado de tierras como forma de acceso a las mismas en los próximos años (Cuadro 3).

13 Al respecto, véase Ministerio de Desarrollo Rural y Tierras (2016) Plan del sector agropecuario y rural con desarrollo integral para vivir bien 2016-2020. La Paz: MDRyT.

Cuadro 3 Bolivia: Acceso a tierras en propiedad según tipos de UPA, 2013						
Formas de acceso	Total		UPA con trabajo remunerado		UPA con sólo trabajo no remunerado	
	Hectáreas	%	Hectáreas	%	Hectáreas	%
		Col.		Col.		Col.
Herencia	8.600.563	28,3	6.455.224	24,9	2.145.339	48,0
Compra	17.282.509	56,8	15.716.594	60,6	1.565.915	35,1
Dotación	3.028.458	10,0	2.503.966	9,6	524.492	11,7
Adjudicación	1.504.579	4,9	1.275.308	4,9	229.271	5,1
<b>Total</b>	<b>30.416.109</b>	<b>100</b>	<b>25.951.092</b>	<b>100</b>	<b>4.465.017</b>	<b>100</b>

Fuente: Elaboración del CEDLA con base en INE, 2015.

## PRINCIPALES ORIENTACIONES DE LAS POLÍTICAS DEL GOBIERNO VINCULADAS A LA PRODUCCIÓN AGRÍCOLA

Es importante recordar que el plan del entonces Ministerio de Desarrollo Rural, Agropecuario y Medio Ambiente (MDRAyMA) de 2007, denominado “Revolución Rural, Agropecuaria y Forestal”, consideraba que el modelo de desarrollo inspirado en las políticas neoliberales estaba en crisis, ya que había “agravado la incidencia de la pobreza y aumentado las desigualdades sociales en el campo, pues la agricultura orientada a la exportación había concentrado la riqueza en pequeños grupos de élites agrarias” y había “discriminado a las economías campesinas, comunitarias y asociativas que dependen de la agricultura”, aumentando “la dependencia alimentaria del país”.

Ante este escenario, dicho plan planteaba superar “el patrón de desarrollo agrario de tipo exportador que está conduciendo a desigualdades sociales y a un desarrollo que erosiona la base de recursos naturales”, proponiendo “un nuevo patrón de desarrollo productivo rural que sea ambientalmente sustentable, que alcance la soberanía alimentaria y que genere un mayor excedente, con base en sistemas de producción agrícola y forestal —comunitarios, asociativos e individuales— más eficientes en el uso de los recursos naturales y de las tecnologías disponibles para este cometido”.

Para ello, se consideraba que, por un lado, el Estado debía jugar un papel protagónico “a través de la planificación del desarrollo y su intervención en la producción primaria y en la transformación agroindustrial y forestal” y, por otro, debía fortalecerse “la agricultura familiar campesina, indígena y originaria con base comunitaria” con el objetivo de “promover el incremento en cantidad y calidad de la producción de alimentos, tanto para su propio consumo como para la generación de excedentes orientados al mercado interno”. De esta manera, se lograría “equilibrar y armonizar las condiciones para la coexistencia de las economías estatales, comunitarias, asociativas y empresariales”.

Muy pronto, sin embargo, la crisis de los años 2008/2009 —que marcó un escenario nacional de escasez y alzas de precios de varios productos alimenticios— se encargó de demostrar la importancia del sector empresarial agrícola y agroindustrial en la producción de alimentos primarios y manufacturados. Este hecho, junto a una posterior caída de los precios de los hidrocarburos en el mercado mundial —que mermó los ingresos fiscales por concepto de exportaciones de

gas— precipitó la alianza explícita entre el Gobierno de Evo Morales y los poderosos gremios agroindustriales del oriente del país.

Como se conoce, los acuerdos de la denominada “Cumbre Agropecuaria” de 2015 —logrados con el beneplácito de las organizaciones campesinas cooptadas por el MAS— fueron ampliamente favorables al sector agroempresarial que, desde 2006, desplegó una agenda de demandas que fue progresivamente adoptada como suya por el Gobierno de Evo Morales.

Una de las primeras demandas —que data de 2007— fue la relativa a la necesidad de introducir la producción de biocombustibles en el país, planteamiento recientemente convertido en ley, como veremos líneas más abajo.

Posteriormente, la agenda empresarial demandó: *i)* la legalización de desbosques ilegales realizados por los productores agropecuarios desde 1996, con el argumento de que las tierras desboscadas ilegalmente fueron utilizadas de forma sostenible en agricultura y/o ganadería; *ii)* la ampliación del plazo para la verificación de la función económica social de la tierra, arguyendo que su carácter bianual dificultaba o restringía el acceso de los productores al crédito agrícola basado en la propiedad de la tierra como garantía; *iii)* una ampliación de permisos para el uso de transgénicos en varios cultivos, con el justificativo de la necesidad de incrementar rendimientos en la producción agrícola y, por tanto, lograr mayores volúmenes de alimentos para el mercado interno y la exportación; *iv)* el levantamiento de restricciones temporales a las exportaciones de productos agrícolas o agroindustriales, aduciendo que se trataba de medidas de desincentivo para los productores agropecuarios<sup>14</sup>.

En enero de 2013, Evo Morales promulgaba la Ley N° 337, que legitima la conversión ilegal de tierras con cobertura boscosa a uso agropecuario realizada entre 1996 y 2011, con el nombre de Ley de Apoyo a la Producción de Alimentos y Restitución de Bosques. Esta “legalización” de tierras ilegalmente deforestadas ya tuvo tres prórrogas para la ampliación del plazo de registro de infractores (Ley N° 502, de febrero de 2014, Ley N° 739, de septiembre de 2015 y Ley N° 952, de mayo de 2017). La última ley amplió el plazo de registro de infractores hasta el 31 de diciembre de 2017. Seguramente muy pronto el Gobierno promulgará una nueva ley de ampliación de plazo para el registro de infractores, pues tanto la última “Cumbre Agropecuaria de Pequeños Productores del Pacto de Unidad” que se realizó en La Paz, así como la Cámara Agropecuaria de Pequeños Productores del Oriente (CAPPO), están solicitando dicha ampliación<sup>15</sup>. Como se sabe, generalmente los desbosques que realizan buena una parte de los pequeños propietarios en las tierras bajas no son sino el primer paso para el alquiler o la venta de estas tierras “desboscadas” a medianos y grandes empresarios.

Asimismo, el Gobierno de Evo Morales promulgó la Ley N° 740, de 29 de septiembre de 2015, que amplía el plazo de verificación de la función económica social de la tierra de dos a cinco años aplicable en procedimientos de reversión de la propiedad agraria.

Cumpliendo disciplinadamente con la agenda agroempresarial, en enero de 2017 el Gobierno y los empresarios agroindustriales anunciaban la creación de un fondo conformado por el 5% de

14 Enrique Ormachea S. y Nilton Ramírez F. (2013) *Políticas agrarias del gobierno del MAS o la agenda del “poder empresarial-hacendal*. La Paz: CEDLA.

15 IBCE *Noticias Nacionales* 26/07/2018 “MDRyT\_UCAB: 1,5 millones de hectáreas fortalecen la producción agropecuaria del país”.

los recursos del Fondo de Pensiones para otorgar un crédito de 150 millones de dólares al sector agropecuario “con el propósito de fortalecer al sector productivo del país”<sup>16</sup>. Esta propuesta, en realidad, estaba orientada a salvar —como oportunamente denunció Colque<sup>17</sup>— “a empresarios agropecuarios endeudados con las casas comerciales y proveedores de insumos agrícolas por más de 315 millones de dólares”, como consecuencia “tanto de la sequía que afectó la cosecha de invierno del 2016 como del desplome global de los precios de las materias primas agrícolas desde el 2013”. Si bien esta iniciativa —que fue ampliamente criticada— no ha logrado plasmarse aún, es lo suficientemente representativa de la orientación de las políticas gubernamentales.

En diciembre de 2017, el Gobierno y los empresarios daban cuenta de la firma de un acuerdo para la “libre exportación” de varios productos, como soya, sorgo, azúcar, carne de res y alcohol de caña, entre otros, dando fin a la política ad hoc de suspensión temporal de exportaciones agropecuarias y agroindustriales vigente desde 2008<sup>18</sup>.

En relación a la demanda para la autorización de nuevos eventos de transgénicos para el cultivo de soya y la ampliación del uso de semillas transgénicas en otros cultivos (maíz, trigo, algodón y otros), existe ya un acercamiento entre el Gobierno y los gremios empresariales para discutir esta demanda. Paralelamente, el sector empresarial parece estar adoptando —con el silencio cómplice del Gobierno— la misma estrategia que utilizó en relación a la soya transgénica; es decir, la introducción y uso ilegal de semillas transgénicas en volúmenes tales que, una vez que abarquen una parte considerable de la superficie de un determinado cultivo, se concluya reconociendo oficialmente este hecho y legalizando su uso.

En abril de 2018, la prensa daba cuenta del decomiso, por parte de la Aduana Nacional en Tarija, de maíz transgénico importado por EMAPA para su venta a los avicultores<sup>19</sup> y, según el secretario ejecutivo de la Federación de Campesinos de Santa Cruz, Adolfo León, se importan ilegalmente de Brasil y Argentina semillas transgénicas, por lo que más del 50% de la producción de granos en Santa Cruz (maíz, soya y trigo) se la obtiene de las mismas<sup>20</sup>. Por su parte, el Centro de Investigación y Promoción del Campesinado (CIPCA) señala que habría aproximadamente 70 mil hectáreas de maíz transgénico cultivado en el Chaco y la zona este del departamento de Santa Cruz, a partir de semilla ingresada de contrabando desde la Argentina y que está a la venta en distintos mercados locales<sup>21</sup>. No se debe olvidar que cuando Evo Morales inició su primer mandato, la soya transgénica abarcaba un 40% del total de la superficie cultivada de soya, porcentaje que al cabo de su tercer mandato se ha incrementado a prácticamente el 100%.

En un reciente “Primer encuentro de pequeños productores del agro por la soberanía alimentaria, rumbo al 2025”, convocado por el denominado Bloque Oriente —organización cooptada por el Gobierno del MAS y conformada por la Federación Departamental de Mujeres Campesinas Indígenas Originarias de Santa Cruz “Bartolina Sisa”, la Federación Sindical Única de Trabajadores

*El sector empresarial parece estar adoptando —con el silencio cómplice del Gobierno— la misma estrategia que utilizó en relación a la soya transgénica; es decir, la introducción y uso ilegal de semillas transgénicas en volúmenes tales que, una vez que abarquen una parte considerable de la superficie de un determinado cultivo, se concluya reconociendo oficialmente este hecho y legalizando su uso*

16 Notivoliviarural.com (17/01/2017) “Gobierno utilizará el 5% de las pensiones de jubilación para créditos agropecuarios”.

17 Gonzalo Colque (2017) “Fondo de pensiones al rescate de agroempresarios endeudados”, Gustavo Rodríguez y Gonzalo Colque, *Sistema de pensiones y crédito agropecuario ¿por qué?* Cochabamba: CEDIB.

18 *América Economía* (19/12/2017).

19 *El País* (10/04/2018) “Caso de maíz transgénico pone en apuros a EMAPA”.

20 *ERBOL Digital* (03/07/2018) “Uso de semillas transgénicas supera el 60% en Santa Cruz, según dirigente”.

21 *ERBOL Digital* (20/08/2018) “Transgénicos ponen en peligro el maíz nativo”.

“Apiguaiqui Tumpa” de Santa Cruz, la Federación Sindical de Comunidades Interculturales Productoras Agropecuarias de Santa Cruz, la Coordinadora de Pueblos Étnicos de Santa Cruz, el Movimiento Sin Tierra de Santa Cruz y la Cámara Agropecuaria de Pequeños Productores del Oriente—, da un plazo de 30 días para que el Comité Nacional de Bioseguridad se pronuncie sobre este tema y se dé vía libre “para impulsar el uso de semillas mejoradas genéticamente en soya, maíz, algodón, caña de azúcar y otros cultivos propios de nuestra región para garantizar alimento para la población boliviana y poder exportar a otros países”<sup>22</sup>. Como es sabido, el Gobierno utilizará esta exigencia campesina para aprobar próximamente esta demanda agroempresarial.

Ya hemos señalado que, dando curso a uno de los primeros planteamientos que el sector agroindustrial le hizo al Gobierno en 2007, al inicio de su primera gestión, en septiembre de 2018 éste ha promulgado la Ley N° 1098, que tiene por objeto “establecer el marco normativo que permita la producción, almacenamiento, transporte, comercialización y mezcla de Aditivos de Origen Vegetal, con la finalidad de sustituir gradualmente la importación de Insumos y Aditivos y Diesel Oil, precautelando la seguridad alimentaria y energética con soberanía”. Se trata de la producción de biocombustibles tanto para la producción de etanol a través del cultivo de la caña, como de biodiesel a través de cultivos como la soya, maíz amarillo duro, girasol y otros, en franca contradicción con una posición gubernamental que, en 2008, señalaba que había definido una política de Estado que prohibía la producción de biocombustibles en el país a objeto de evitar el desplazamiento de cultivos destinados a la alimentación<sup>23</sup>.

Pero también entre 2011 y 2013 el Gobierno del MAS aprobó una serie de leyes relacionadas con la seguridad y soberanía alimentaria, con énfasis en sucesivas disposiciones orientadas a promover la pequeña producción campesina. Entre ellas: *i)* la Ley N° 144 de la Revolución productiva comunitaria agropecuaria de 2011; *ii)* la Ley N° 204 del Fondo de apoyo al complejo productivo lácteo de 2011; *iii)* la Ley N° 338 de Organizaciones económicas campesinas, indígena originaria (OECAS) y de Organizaciones Económicas Comunitarias (OECOM) para la integración de la agricultura familiar sustentable y la soberanía alimentaria (2013); y *iv)* la Ley N° 300 Marco de la madre tierra y desarrollo integral para vivir bien de 2013.

Sin embargo, como señala Flores<sup>24</sup>, el Gobierno nunca logró operativizar estas leyes en programas y proyectos específicos de apoyo a los pequeños productores campesinos. En su balance sobre los programas y proyectos de apoyo al sector agropecuario desarrollados por el Gobierno del MAS, afirma que el MDRyT: “...no ha hecho el menor intento por integrar los esfuerzos de sus numerosos proyectos y llevar todos los beneficios al mismo beneficiario. Algunos beneficiarios recibieron semillas, otros, fertilizantes, algunos, capacitación, éstos, información, aquellos, infraestructura, unos pocos, conexión al mercado. Ninguno recibió todos los beneficios de manera organizada. La razón de fondo fue, naturalmente, la segmentación interna y la tendencia a ejecutar fondos por proyectos sin hacer el menor intento por agruparlos en programas temáticos o territoriales”.

A ello se suma la “falta de experiencia práctica en la implementación de programas mayores, la ausencia de un enfoque dirigido a resultados, la total falta de tradición de cooperación entre varios niveles de gobernanza” (Flores, ob. cit.) incluidos, como señala el autor, aquellos pertenecientes al propio partido de Gobierno.

22 ANF (03/09/2018) “Bloque Oriente de plazo de 30 días al Comité de Biotecnología para atender pedidos de OGM”

23 Ormachea y Ramírez (2013), ob. cit.

24 Gonzalo Flores (2017) *Amargas cosechas. Una década de políticas agrarias y forestales del MAS* (versión resumida). La Paz: Fundación Pazos Kanki y CERES.

Asimismo, señala que entre 2006 y 2015 la suma de presupuestos de apoyo al sector agropecuario ejecutados por el MDRyT, el Ministerio de Medio Ambiente y Agua (MMAyA) y el Ministerio de Desarrollo Productivo y Economía Plural (MDPyEP) fue de 24.656 millones de bolivianos (3.509 millones de dólares), cifra verdaderamente importante y sin antecedentes en el país, remarcando que el incremento del gasto en estos diez años se multiplicó por un poco más de 8 veces (de 664 millones de bolivianos en 2005 a 5.837 millones de bolivianos en 2015), el mismo que, debido a la ejecución de una serie de “proyectos minúsculos y dispersos” en los sectores agrícola, ganadero, pesquero, acuícola y forestal, no ha implicado un mayor desarrollo sectorial pues no existen “8 veces más alimentos, ni 8 veces menos subalimentados, ni 8 veces más exportaciones, ni 8 veces más industrias de transformación”<sup>25</sup>.

Por otro lado, las leyes de apoyo a la pequeña producción campesina señaladas anteriormente privilegiaban dos variables que se consideraban importantes para potenciarla. Por un lado, el crédito y, por otro, el mercado de compras estatales como nicho de mercado para estos productores. Desde ya, el acceso al crédito con garantías reales, como las requeridas, beneficia fundamentalmente a los sectores de los campesinos ricos o pequeños productores agrícolas capitalistas capaces de brindarlas, marginándose a la gran mayoría de los campesinos sobre todo del occidente del país. Así, por ejemplo, del total del crédito agropecuario —que entre 2012 y 2018 alcanza la suma de 10.122 millones de dólares— el 61,9% se concentra en Santa Cruz<sup>26</sup>.

Una evaluación del Programa Nacional de Alimentación Complementaria Escolar (PNACE) señala que uno de los resultados que éste esperaba era el fortalecimiento y desarrollo de iniciativas productivas locales a través de compras priorizadas por los gobiernos municipales. Sin embargo, se señala que no son las organizaciones económicas campesinas (OECAS), ni las organizaciones campesinas comunitarias (OECOM), ni las micro y pequeñas empresas, ni los pequeños productores campesinos quienes acceden a este mercado, sino empresas (45,22% de los contratos) y empresas unipersonales (50,55% de los contratos). Las organizaciones campesinas antes señaladas sólo concentran el 3,15% de los contratos debido, entre otros, a: *i*) infinidad de requisitos legales; *ii*) escasa capacidad de producción para ofertar productos locales en las cantidades requeridas con entrega oportuna y calidad; *iii*) limitado capital de operaciones<sup>27</sup>.

El Fondo de Desarrollo para los Pueblos Indígena Originarios y Comunidades Campesinas (FONDIOC), creado para el financiamiento de proyectos de desarrollo productivo y social con una parte de los recursos del Impuesto Directo de los Hidrocarburos, fue liquidado por serios problemas de corrupción y de ineficiencia en la ejecución de alrededor de 3.462 proyectos por un valor aproximado, según Morales (2015)<sup>28</sup> de 1.056 millones de bolivianos entre 2010 y 2014, hecho que habla por sí solo de uno de los mayores fracasos del Gobierno en materia de apoyo a los pueblos indígenas y comunidades campesinas. Este autor calcula que este fondo tuvo ingresos aproximados de 3.925 millones de bolivianos entre 2006 y 2014.

25 Gonzalo Flores (2017), ob. cit.

26 Enrique Ormachea Saavedra (2018) *Políticas agrarias, campesinos y obreros agrícolas. Balance y perspectivas* (texto próximo a ser editado por UNITAS).

27 Ministerio de Educación (2015) Programa nacional de Alimentación Complementaria Escolar (PNACE 2015-2020) (Ministerio de Educación: La Paz)

28 Manuel Morales Álvarez (compilador) (2015) *Fondo Indígena. La gran estafa. Denuncias y propuestas desde los pueblos indígenas* (Bolivia: Viejo Topo Editores).

*Una evaluación del Programa Nacional de Alimentación Complementaria Escolar (PNACE) señala que uno de los resultados que éste esperaba era el fortalecimiento y desarrollo de iniciativas productivas locales a través de compras priorizadas por los gobiernos municipales. Sin embargo, se señala que no son las organizaciones económicas campesinas (OECAS), ni las organizaciones campesinas comunitarias (OECOM), ni las micro y pequeñas empresas, ni los pequeños productores campesinos quienes acceden a este mercado*

A nuestro entender, los campesinos pobres en realidad se “benefician” de dos políticas o programas orientados a aliviar su situación, pero no a transformarla. Por un lado, el acceso a diferentes programas sociales de “alivio a la pobreza” (Renta Dignidad, Bono Juancito Pinto y otros) y el Seguro Agrario para municipios con mayores niveles de pobreza, que compensa en algo pérdidas de producción debidos a distintos fenómenos naturales; sin embargo, su cobertura —en términos de beneficiarios y de superficies aseguradas— era, por lo menos hasta 2013, todavía bastante limitada<sup>29</sup>.

## RESULTADOS DE LA “REVOLUCIÓN AGROPECUARIA” EN EL ÁMBITO DE LA PRODUCCIÓN AGRÍCOLA

### *Insuficiente crecimiento de producción agrícola*

En los últimos 10 años (periodo que comprende la presencia del MAS en el Gobierno), los incrementos en la producción agrícola han sido modestos, pues de 12,1 millones de toneladas métricas (TM) en la gestión agrícola 2005/2006 se pasa a 16,3 millones de TM en 2015/2016. Este comportamiento implica un incremento de escasas 450 mil toneladas métricas promedio por año, el mismo que, además, obedece a una expansión de la superficie cultivada y no a incrementos en los rendimientos agrícolas.

Cuadro 4 Bolivia: Cultivos según producción agrícola (en TM) 2005/2006-2015/2016		
Descripción	2005-2006	2015-2016(p)
Total	12.141.881	16.324.980
Cereales	1.991.322	2.642.809
Estimulantes	29.907	27.570
Frutales	856.836	1.329.089
Hortalizas	256.117	304.435
Oleaginosas e industriales	7.554.699	10.281.065
Tubérculos y raíces	1.142.474	1.273.709
Forrajes	310.526	466.303
<b>Nota:</b> Incluye campaña de invierno de año anterior <b>Fuente:</b> Elaboración propia con base en datos del INE		

Tres cultivos explican el 72% del total del incremento neto de la producción agrícola entre 2005/2006 y 2015/2016: *i*) la soya (35,4%), que en parte es destinada al mercado interno para la fabricación de aceites vegetales y comida balanceada, pero que mayoritariamente se exporta como torta, aceite (crudo y refinado) y harina; *ii*) la caña de azúcar (25,0%), que en parte es destinada a la producción de azúcar y en parte —que va en aumento— a la producción de alcohol; y *iii*) el sorgo en grano (11,6%), articulado fundamentalmente al mercado interno como insumo para la industria avícola.

Sin embargo, cultivos tan importantes para la dieta de los hogares como el trigo entre los cereales, la papa entre los tubérculos, el maíz choclo, la cebolla, la arveja y el tomate entre las hortalizas, y varias frutas como el banano, el plátano, la mandarina, el durazno y la piña, presentan en estos

29 Ormachea S. y Ramírez (2013) ob. cit.



diez años bajos incrementos en sus volúmenes de producción, lo que, en varios casos, obliga a su importación.

Por otro lado, entre 2005/2006 y 2015/2016 hubo un decremento neto de 361 mil toneladas métricas, de las cuales 124 mil corresponden al arroz con cáscara (34,6% del total) y 82 mil a yuca (22,9%), productos también importantes para la alimentación de la población y que explican un poco más de la mitad de este comportamiento negativo.

Cuadro 5					
Bolivia: Incrementos y decrementos en la producción agrícola (en toneladas métricas) 2005/2006 - 2015/2016					
Incrementos 2005-2006/2015-2016			Decrementos 2005-2006/2015-2016		
Cultivos	TM	%	Cultivos	TM	%
<b>Total</b>	<b>4.504.253</b>	<b>100</b>	<b>Total</b>	<b>361.450</b>	<b>100</b>
Soya	1.595.911	35,4	Arroz	124.992	34,6
Caña de azúcar	1.124.729	25,0	Yuca	82.833	22,9
Sorgo en grano	524.257	11,6	Cebada berza	65.276	18,1
Alfalfa	221.053	4,9	Café	47.541	13,2
Papa	214.068	4,8	Haba	17.056	4,7
Trigo	207.797	4,6	Sésamo	9.907	2,7
Banano	149.063	3,3	Cebada en grano	5.669	1,6
Mandarina	122.298	2,7	Ajo	4.222	1,2
Plátano	110.024	2,4	Uva	3.954	1,1
Frijol	44.315	1,0	-	-	-
Quinoa	37.809	0,8	-	-	-
Piña	35.862	0,8	-	-	-
Naranja	34.476	0,8	-	-	-
Durazno	24.484	0,5	-	-	-
Cebolla	18.005	0,4	-	-	-
Maíz en grano	12.285	0,3	-	-	-
Girasol	10.440	0,2	-	-	-
Maní	7.742	0,2	-	-	-
Tomate	4.517	0,1	-	-	-
Cacao	2.350	0,1	-	-	-
Maíz choclo	2.115	0,05	-	-	-
Arveja	653	0,01	-	-	-

Fuente: Elaboración propia con base en datos del INE.



A 13 años del Gobierno del MAS, el país continúa dependiendo de la importación de trigo en grano y de harina de trigo para la elaboración de un producto tan básico de la canasta familiar como el pan, y se ha incrementado la importación de otros, como papa, hortalizas y frutas<sup>30</sup>. El incremento de este tipo de importaciones confirma los bajos niveles de la producción agrícola en rubros esenciales para la seguridad alimentaria del país y su incapacidad para abastecer una expansión relativa del mercado interno, que se ha profundizado en Bolivia debido a los acelerados procesos de urbanización, así como a los procesos de especialización de la producción agrícola, que va convirtiendo a la propia población del campo en demandante de diversos productos alimenticios.

Por otro lado, el incremento de las importaciones de una serie de productos procesados<sup>31</sup> pone también de manifiesto la debilidad que caracteriza a la agroindustria alimenticia del país.

Por todas estas razones, es posible poner en tela de juicio la adscripción real, efectiva, del Gobierno del MAS al concepto de “seguridad alimentaria con soberanía”, pues resulta evidente tanto la insuficiente producción agrícola como el incremento de las importaciones agrícolas y agroindustriales.

### ***Mayor concentración de la producción agrícola en Santa Cruz***

Los datos confirman la mayor importancia que ha adquirido el departamento de Santa Cruz en la oferta de productos agrícolas, tanto para la agroindustria como para el consumo directo de la población. En efecto, este departamento concentra el 74,2% del total de la producción agrícola lograda en la gestión 2015/2016 (12,1 millones de TM). Produce: *i*) el 93,8% del total de los cultivos de “oleaginosas e industriales” (fundamentalmente caña de azúcar, soya y girasol); *ii*) el 76,6% del total de cereales (principalmente sorgo en grano, maíz en grano y trigo); *iii*) el 35,5% de las hortalizas (principalmente frijol, tomate y cebolla); *iv*) el 14,2% de los frutales (principalmente mandarina, plátano y naranja; y *v*) el 11,3% de tubérculos y raíces (principalmente yuca y papa).

Los departamentos que le siguen a Santa Cruz, aunque con niveles de producción muy inferiores, son Cochabamba (1,2 millones de TM) y La Paz (1,0 millones de TM), y que concentran el 7,9% y el 6,7%, respectivamente, del total (Cuadro 6).

### ***Mayoritaria producción agrícola capitalista y minoritaria producción agrícola campesina***

Si bien el campesinado o la denominada agricultura familiar sigue teniendo un peso cuantitativo aún significativo en el conjunto de las explotaciones agropecuarias del país, su relevancia en relación a la producción agrícola ha ido mermando con el transcurso del tiempo. Los datos del

30 Al respecto, véase Julio Prudencio Börht (2015) “El sistema agroalimentario en Bolivia y su impacto en la alimentación y nutrición (Análisis de situación 2005-2015)” (mimeo).

31 Al respecto, véase Prudencio Börht (2015) ob. cit.

Cuadro 6 Principales aportes de los departamentos a la producción agrícola por cultivos (en TM) 2015/2016			
Cultivos	Producción		Principales cultivos específicos
	TM	%	
<b>Total</b>	<b>16.326.058</b>	<b>100</b>	
Santa Cruz	12.116.760	74,2	Oleaginosas, industriales, cereales
Cochabamba	1.283.362	7,9	Frutales, tubérculos, hortalizas
La Paz	1.094.379	6,7	Tubérculos, frutales, hortalizas
Resto	1.831.557	11,2	-
<b>Cereales</b>	<b>2.638.872</b>	<b>100</b>	
Santa Cruz	2.022.827	76,7	Sorgo en grano, maíz en grano, arroz
Tarija	125.945	4,8	Maíz en grano, sorgo en grano
Chuquisaca	118.431	4,5	Maíz en grano, trigo
Resto	371.669	14,1	-
<b>Estimulantes</b>	<b>27.570</b>	<b>100</b>	
La Paz	25.661	93,1	Café, cacao
Resto	1.909	6,9	-
<b>Frutales</b>	<b>1.328.937</b>	<b>100</b>	
Cochabamba	703.446	52,9	Plátano, banano, piña
La Paz	283.319	21,3	Plátano, naranja, banano
Santa Cruz	189.055	14,2	Mandarina, plátano, naranja
Resto	153.117	11,5	-
<b>Hortalizas</b>	<b>304.436</b>	<b>100</b>	
Santa Cruz	107.809	35,4	Frijol, tomate, cebolla
Cochabamba	78.689	25,8	Cebolla, tomate, haba
La Paz	30.953	10,2	Haba, maíz o choclo, tomate
Resto	86.985	28,6	-
<b>Oleaginosas e industriales</b>	<b>10.286.230</b>	<b>100</b>	
Santa Cruz	9.650.784	93,8	Caña, soya, girasol
Resto	635.446	6,2	-
<b>Tubérculos y raíces</b>	<b>1.273.710</b>	<b>100</b>	
La Paz	353.236	27,7	Papa, yuca
Cochabamba	343.298	27,0	Papa, yuca
Santa Cruz	143.987	11,3	Yuca, papa
Resto	433.189	34,0	-
<b>Forrajes</b>	<b>466.303</b>	<b>100</b>	
La Paz	261.849	56,2	Alfalfa, cebada berza
Oruro	121.798	26,1	Alfalfa, cebada berza
Resto	82.656	17,7	-

**Fuente:** Elaboración propia con base en datos del INE.

Censo Nacional Agropecuario 2013 son contundentes al respecto, pues las UPA de corte capitalista produjeron el 90% del total de la producción agrícola del país en la gestión 2012/2013 (14 millones de TM), mientras que las explotaciones agropecuarias familiares produjeron sólo el 10% restante (1,5 millones de TM).

La producción de las UPA de corte capitalista o empresariales es predominante en cada gran grupo de cultivos, y en proporciones verdaderamente significativas. Salvo al interior del rubro Tubérculos

y raíces —donde las UPA que contratan asalariados concentran el 56,8% de la producción y los campesinos el 43,2%—, en todos los demás grandes grupos de cultivos, las UPA de corte capitalista concentran porcentajes verdaderamente importantes de la producción: Cereales 82,2%, Estimulantes, especias y aromáticas, 77,9%; Frutas y nueces, 70,9%, Hortalizas y legumbres, 81,0%, Oleaginosas e industriales, 95,6%, Forrajes y fibras 83,0%. La producción agrícola familiar al interior de cada uno de estos grandes rubros ya no es significativa.

Cuadro 7.  
Bolivia: Cultivos por tipo de UPA según producción agrícola (en toneladas métricas), 2012/2013

Cultivos	Total			UPA con trabajo remunerado			UPA con sólo trabajo no remunerado		
	Producción			Producción			Producción		
	Tonelada métrica	%		Tonelada métrica	%		Tonelada métrica	%	
		Fila	Col.		Fila	Col.		Fila	Col.
Cereales	2.095.492	100	13,4	1.731.461	82,6	12,3	364.031	17,4	23,2
Estimulantes, especias y aromáticos	38.280	100	0,2	29.824	77,9	0,2	8.456	22,1	0,5
Frutas y nueces	747.422	100	4,8	529.998	70,9	3,8	217.424	29,1	13,9
Hortalizas y legumbres secas	388.939	100	2,5	315.046	81,0	2,2	73.893	19,0	4,7
Oleaginosas e industriales	11.039.539	100	70,6	10.552.216	95,6	75,0	487.323	4,4	31,1
Tubérculos y raíces	728.744	100	4,7	413.597	56,8	2,9	315.147	43,2	20,1
Forrajes, fibras y otros	600.050	100	3,8	497.946	83,0	3,5	102.104	17,0	6,5
Total	15.638.466	100	100	14.070.088	90	100	1.568.378	10	100

Fuente: Elaboración del CEDLA con base en datos de INE, 2015.

Asimismo, la información del Censo Agropecuario 2013 permite corroborar que entre los 50 cultivos más importantes del país, la producción campesina o familiar es predominante tan sólo en tres: cebada (65,8%), oca (62,5%) y haba (52,6%)<sup>32</sup>.

Pero, además, es importante señalar que, en la medida en que la producción agrícola capitalista es la predominante, son en realidad los obreros agrícolas asalariados —los verdaderos productores directos— quienes hoy producen la mayor parte de la producción agrícola del país, bajo condiciones de sobrexplotación, pues están al margen de la Ley General del Trabajo, norma que ampara los derechos laborales de los trabajadores asalariados del país.

El Censo Nacional Agropecuario 2013 recabó información sobre la demanda total de trabajadores asalariados y no asalariados que utilizaron las unidades productivas agropecuarias durante todo el año agrícola (julio 2012 a junio 2013), reportando una demanda total de fuerza de trabajo de 4.689.264 personas, y revelando que el trabajo asalariado en el sector agropecuario tiene ya mayor peso (54,1%) que el trabajo no asalariado (45,9%).

Esta información demuestra también que las relaciones capitalistas de producción se han consolidado en el oriente —pues prácticamente tres cuartas partes de la fuerza de trabajo utilizada

en la producción agropecuaria es asalariada— y confirma que éstas se han expandido en los departamentos del occidente —pues los porcentajes de trabajadores asalariados demandados en la producción agropecuaria en varios o de ellos van cobrando importancia—: Chuquisaca, 41,15%, La Paz, 53,10%, Tarija, 57,6% y Cochabamba, 60,0%.

**Cuadro 8**  
Bolivia: regiones y departamentos según demanda de fuerza de trabajo asalariada y no asalariada en la producción agropecuaria, 2012/2013

Regiones/departamentos	Demanda total fuerza de trabajo para la producción agropecuaria	%	Demanda fuerza de trabajo asalariada	%	Demanda fuerza de trabajo no asalariada	%
Altiplano	1.753.867	100	744.473	42,5	1.009.394	57,5
La Paz	1.088.633	100	577.999	53,1	510.634	46,9
Oruro	148.474	100	39.181	26,4	109.293	73,6
Potosí	516.760	100	127.293	24,6	389.467	75,4
Valles	1.876.863	100	1.013.240	54,0	863.623	46,0
Chuquisaca	568.801	100	233.923	41,1	334.878	58,9
Cochabamba	1.067.580	100	640.863	60,0	426.717	40,0
Tarija	240.482	100	138.454	57,6	102.028	42,4
Llanos	1.058.531	100	777.415	73,4	281.116	26,6
Santa Cruz	969.742	100	721.604	74,4	248.138	25,6
Beni	75.538	100	47.197	62,5	28.341	37,5
Pando	13.251	100	8.614	65,0	4.637	35,0
<b>Total</b>	<b>4.689.261</b>	<b>100</b>	<b>2.535.128</b>	<b>54,1</b>	<b>2.154.133</b>	<b>45,9</b>

**Fuente:** Elaboración del CEDLA con base en INE, 2015.

### ***Mayor producción de carne en las tierras bajas y en explotaciones agropecuarias capitalistas***

Tal como acontece en el caso de la producción agrícola, la producción de ganado bovino (de carne y leche), de ganado porcino y de producción avícola —que ocupan un lugar importante en el consumo alimentario de la población— se ha ido concentrando paulatinamente en la región de los llanos.

Del total del hato ganadero bovino de carne (7 millones de cabezas), 5,5 millones se concentran en la región de los llanos, es decir, el 79,1% del total del hato ganadero bovino del país. El departamento del Beni, que hasta hace algunos años concentraba la mayor parte de este tipo de ganado, ha cedido su lugar al departamento de Santa Cruz, que ahora concentra el 41,7% del mismo, mientras que el Beni concentra el 35,6%<sup>33</sup>.

La concentración del hato ganadero de leche en la región de los llanos es también relevante, pues de un hato de 1,1 millones de cabezas, el 69,0% se concentra en esa región, donde resalta el departamento de Santa Cruz, con el 58,5%. Asimismo, este departamento produce el 58,6% del total de la producción de leche/día que se oferta en el país, que alcanza a 2,2 millones de litro leche/día<sup>34</sup>.

33 Enrique Ormachea Saavedra (2010) *Soberanía y seguridad alimentaria en Bolivia: políticas y estado de situación*. La Paz: CEDLA.

34 Instituto Nacional de Estadísticas – INE (2016) Censo Agropecuario 2013. La Paz: INE.

*Los datos del Censo Nacional Agropecuario de 2013 también confirman que las tres actividades productivas que responden a una mayor demanda poblacional de carne: la ganadería bovina, la porcina y las de aves de granja, están mayoritariamente a cargo de explotaciones de corte capitalista, pues concentran el 83,7% del hato ganadero bovino, el 62,5% del hato porcino y el 87,7% de la existencia de pollos de granja*

En menor grado, pero sin dejar de ser importante, Santa Cruz concentra el 35,4% del total de la ganadería porcina del país, mientras que los departamentos de los valles (Chuquisaca, Cochabamba y Tarija) concentran en conjunto un 39,2%<sup>35</sup>.

Hacia 2007 la producción avícola del país se concentraba en los departamentos de Cochabamba y Santa Cruz, con el 53,8% y el 40% de la producción, respectivamente<sup>36</sup>. Hacia 2013, el departamento de Santa Cruz ya había superado al departamento de Cochabamba, con el 58,7% de las aves de granja del país, frente al 36,6% en el departamento valluno<sup>37</sup>.

Por otro lado, los datos del Censo Nacional Agropecuario de 2013 también confirman que las tres actividades productivas que responden a una mayor demanda poblacional de carne, es decir, la ganadería bovina, la porcina y la producción de aves de granja, están mayoritariamente a cargo de explotaciones de corte capitalista, pues concentran el 83,7% del hato ganadero bovino, el 62,5% del hato porcino y el 87,7% de la existencia de pollos de granja.

Por el contrario, las carnes que van perdiendo peso en el consumo de la población se concentran más bien entre las UPA campesinas de las tierras altas: el 63,5% del ganado ovino, el 67,1% del ganado caprino, el 60,9% de llamas y el 57,2% de alpacas (Cuadro 9).



35 Ormachea Saavedra (2010) ob. cit.

36 Ormachea Saavedra (2010) ob. cit.

37 Ormachea Saavedra (2010) ob. cit.

Cuadro 9. Bolivia: tipos de UPA según especies de ganado mayor y menor, aves, conejos y cuyes 2013																				
Tipos de UPA	Bovino			Ovino			Caprino			Porcino			Llamas							
	UPA		Cabezas	UPA		Cabezas	UPA		Cabezas	UPA		Cabezas	UPA		Cabezas					
	Cantidad	%	Cantidad	%	Cantidad	%	Cantidad	%	Cantidad	%	Cantidad	%	Cantidad	%	Cantidad	%				
UPA con sólo trabajo remunerado	53.336	16,6	5.187.299	62,7	28.053	10,9	696.306	11,2	6.382	8,8	160.800	8,7	34.857	8,2	454.843	32,4	7.127	10,2	334.575	16,5
UPA con trabajo remunerado y no remunerado	87.851	27,4	1.736.741	21,0	59.533	23,0	1.579.794	25,3	15.564	21,4	449.718	24,2	276.050	65,0	422.343	30,1	13.465	19,3	460.240	22,6
Subtotal	141.187	44,1	6.924.040	83,7	87.586	33,9	2.276.100	36,5	21.946	30,2	610.518	32,9	310.907	73,3	877.186	62,5	20.592	29,6	794.815	39,1
UPA con sólo trabajo no remunerado	179.299	55,9	1.349.530	16,3	170.898	66,1	3.959.381	63,5	50.692	69,8	1.244.972	67,1	113.489	26,7	525.868	37,5	49.065	70,4	1.238.791	60,9
<b>Total</b>	<b>320.486</b>	<b>100</b>	<b>8.273.570</b>	<b>100</b>	<b>258.484</b>	<b>100</b>	<b>6.235.481</b>	<b>100</b>	<b>72.638</b>	<b>100</b>	<b>1.855.490</b>	<b>100</b>	<b>24.396</b>	<b>100</b>	<b>1.403.054</b>	<b>100</b>	<b>69.657</b>	<b>100</b>	<b>2.033.606</b>	<b>100</b>
Tipos de UPA	Alpacas			Aves de granja			Aves de corral			Conejos			Cuyes							
	UPA		Cabezas	UPA		Cabezas	UPA		Cabezas	UPA		Cabezas	UPA		Cabezas					
	Cantidad	%	Cantidad	%	Cantidad	%	Cantidad	%	Cantidad	%	Cantidad	%	Cantidad	%	Cantidad	%				
UPA con sólo trabajo remunerado	1700	17,6	95.871	22,0	1.807	28,6	23.288.004	64,4	63.923	17,0	1.448.243	25,1	2.054	16,7	21.235	19,0	8.225	18,7	142.977	22,2
UPA con trabajo remunerado y no remunerado	1.850	19,2	90.433	20,8	2.313	36,7	8.415.944	23,3	104.380	27,7	1.822.368	31,5	3.697	30,1	35.632	32,0	13.242	30,1	227.094	35,3
Subtotal	3.550	36,8	186.304	42,8	4.120	65,3	31.703.948	87,7	168.303	44,6	3.270.611	56,6	5.751	46,9	56.867	51,0	21.467	48,8	370.071	57,6
UPA sólo con trabajo no remunerado	6.095	63,2	248.498	57,2	2.189	34,7	4.439.633	12,3	208.806	55,4	2.507.829	43,4	6.519	53,1	54.652	49,0	22.553	51,2	272.702	42,4
<b>Total</b>	<b>9.645</b>	<b>100</b>	<b>434.802</b>	<b>100</b>	<b>6.309</b>	<b>100</b>	<b>36.143.581</b>	<b>100</b>	<b>377.109</b>	<b>100</b>	<b>5.778.440</b>	<b>100</b>	<b>12.270</b>	<b>100</b>	<b>111.519</b>	<b>100</b>	<b>44.020</b>	<b>100</b>	<b>642.773</b>	<b>100</b>

Fuente: Elaboración del CEDIA con base en datos de INE, 2015.

## BALANCE GENERAL

Los resultados del proceso de saneamiento de la tierra permiten señalar que la estructura agraria del país ha sufrido, evidentemente, modificaciones importantes en favor de campesinos e indígenas, sin haber afectado los intereses de los grandes propietarios de tierras (empresarios agropecuarios y terratenientes que obtienen renta capitalista de la tierra). Esto ha sido posible gracias a la identificación tanto de importantes superficies de tierras fiscales en las tierras bajas del país que fueron distribuidas fundamentalmente a pueblos indígenas, como al proceso de consolidación de los derechos de propiedad que los indígenas y campesinos obtuvieron como consecuencia de la Reforma Agraria de 1953.

Sin embargo, si bien los campesinos, y sobre todo los indígenas, han sido beneficiados con títulos de propiedad colectivos con superficies importantes, la tenencia de la tierra con fines productivos dentro de las comunidades es de propiedad o usufructo individual de la tierra. En este sentido, y como señala la Fundación Tierra, esta nueva estructura agraria resultado del proceso saneamiento oculta el hecho de que los campesinos han terminado “consolidado 14 hectáreas en promedio por familia, los indígenas y originarios 56 ha por familia unidad familiar y los empresarios 930 hectáreas en promedio por unidad productiva”<sup>38</sup>.

Los datos del Censo Agropecuario 2013 confirman estas desigualdades, pues señalan que mientras las unidades productivas agropecuarias de corte capitalista tienen en promedio 83,6 hectáreas en propiedad y usufructo, las unidades productivas campesinas tienen apenas 9,9 hectáreas<sup>39</sup>.

Pero estas cifras —que solamente demuestran desigualdades en el acceso a la tierra— ocultan un tema muy importante relacionado con la calidad de las tierras tituladas. Las medianas y grandes empresas han consolidado sus posesiones en las tierras más aptas para el desarrollo de la agricultura y la ganadería, ubicadas mayoritariamente en las tierras bajas. Por el contrario, las tierras distribuidas a campesinos e indígenas en las tierras bajas o son marginales o no son aptas para la producción agropecuaria, pues tienen más bien vocación forestal. Y las tierras que han consolidado los campesinos e indígenas en las tierras altas sufren generalizados procesos de degradación y están mayoritariamente parceladas como consecuencia del minifundio que impera en ellas.

El Gobierno del MAS no solo no eliminó el latifundio, sino que tampoco alteró el proceso de extrema parcelación de la propiedad campesina en valles y Altiplano, inviabilizando el desarrollo de la producción agropecuaria en estas regiones. Defensor a ultranza de la pequeña propiedad o parcela campesina (a la que equivocada y demagógicamente considera parte integrante de la “economía comunitaria”), nunca se planteó reorganizar la producción campesina a través de nuevas relaciones de propiedad y de producción (cooperativas, empresas comunales, etc.), de modo que durante su gestión se profundizaron los procesos de pauperización de vastos sectores campesinos.

Y tampoco puso en pie —como señalaba al inicio de su gestión gubernamental, en aras de construir la “economía plural”— empresas estatales de producción agropecuaria en rubros donde, por ejemplo, la producción es crónicamente deficitaria, como es el caso del trigo. Salvo alguna declaración de Evo Morales en sentido de utilizar tierras fiscales para la creación de empresas estatales de producción agrícola durante la coyuntura adversa que vivió en 2008, el Gobierno del

38 Al respecto, véase Fundación Tierra (2017) ob. cit.

39 Al respecto, véase Ormachea Saavedra (2018) ob. cit.



MAS siempre se ocupó de señalar que el Estado nunca ingresaría como productor en el sector agropecuario, pues su función era, más bien, crear las condiciones para que los productores privados potenciaran la producción agrícola del país.

Como se ha podido constatar, los intereses de la burguesía agraria y de los terratenientes que obtienen renta capitalista de la tierra nunca fueron amenazados por el Gobierno del MAS. De manera paulatina, las demandas de los poderosos gremios agroindustriales fueron transformándose en una serie de normas legales que consolidaron el poder real que estas clases sociales ya tenían al final del periodo neoliberal, pues concentran las mejores tierras para la producción agrícola y ganadera y producen la mayor parte de la producción agropecuaria del país.

La consolidación de este escenario ha sido también posible gracias a la complicidad de todas las direcciones de las organizaciones campesinas e indígenas cooptadas por el Gobierno del MAS que, utilizando el discurso de la construcción de una economía agraria “plural” basada en los principios de la “complementariedad, reciprocidad, solidaridad, redistribución e igualdad”, entre distintas formas de producción o de propiedad, terminaron apoyando —la mayoría de veces con su silencio— las políticas agrarias gubernamentales orientadas a fortalecer a los grandes productores agropecuarios.

Y si bien es evidente que la mayor parte de las organizaciones campesinas nacionales, departamentales, regionales y locales han sido cooptadas y controladas por el MAS, no es menos cierto que hoy estas organizaciones son controladas por los campesinos ricos que tienen intereses comunes con los sectores agroempresariales. No debe llamar la atención, como lo señalábamos hace ya varios años, que las demandas de los grandes empresarios agrícolas (como la producción de biocombustibles y el uso de semillas transgénicas) estén hoy abanderadas por las denominadas “organizaciones sociales campesinas”, controladas por estos pequeños productores agrícolas capitalistas.

Como se sabe, una gran masa de campesinos mercantiles y de pequeños productores agrícolas capitalistas o campesinos ricos que participan en las cadenas agroindustriales, sobre todo en Santa Cruz, paralelamente a estar afiliados a los distintos gremios que componen la Cámara Agropecuaria del Oriente (CAO), forman también parte de los sindicatos campesinos donde ejercen una influencia muy importante.

El propio MAS, como ya lo hemos señalado en otros textos, es justamente la expresión política de los intereses de los campesinos más mercantilizados, pero sobre todo de los campesinos ricos, es decir de aquellos que —como buena parte de los cocaleros fundadores del “instrumento político”— producen con el concurso de peones asalariados. Por ello, la alianza explícita entre el Gobierno del MAS y los agroindustriales se ha desarrollado de manera tan natural y sin oposición alguna de los sindicatos campesinos.

Los grandes perdedores son, ni duda cabe, la gran masa de campesinos pobres que, en el ámbito de las organizaciones campesinas controladas por los campesinos ricos, no encuentran canales para manifestar sus demandas y necesidades. Como se sabe, una parte importante de estos campesinos pobres son trabajadores asalariados de temporada en los predios de las empresas agropecuarias y en las explotaciones agropecuarias de los campesinos ricos, que venden su fuerza de trabajo al

*Los intereses de la burguesía agraria y de los terratenientes que obtienen renta capitalista de la tierra nunca fueron amenazados por el Gobierno del MAS. De manera paulatina, las demandas de los poderosos gremios agroindustriales fueron transformándose en una serie de normas legales que consolidaron el poder real que estas clases sociales ya tenían al final del periodo neoliberal*

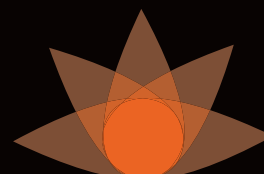
margen de las leyes laborales en vigencia, ante la ausencia de organizaciones sindicales de obreros agrícolas que los aglutinen y defiendan.

Desde hace un poco más de 40 años, los trabajadores asalariados del campo reclaman su incorporación a los beneficios de la Ley General del Trabajo, demanda que durante los Gobiernos neoliberales fue sistemáticamente ignorada por Gobiernos interesados en favorecer a los sectores agroexportadores. Ya van 13 años desde que Evo Morales asumió el gobierno, ignorando también esta demanda, como le corresponde al partido de los campesinos ricos.

Por todo lo señalado en este documento, no es evidente, como sostienen algunos investigadores que creyeron en la revolución agraria del MAS, que Evo Morales se alió con la “burguesía terrateniente de la media luna” recién en 2009. Desde el inicio de su Gobierno, Evo Morales siempre representó sus intereses e intentó aliarse con ella. Hizo uno de sus primeros guiños a esta fracción de la clase dominante durante su primera gira por Europa y Asia en su condición de Presidente electo —es decir, inclusive antes de asumir el gobierno formalmente en enero de 2006— al informar, a su retorno, que una de las gestiones realizadas en dicha gira fue abrir el mercado chino para incrementar la producción de soya, cultivo con fuerte predominio de grandes empresas capitalistas.

En síntesis, de manera contraria a los propósitos que señalaba en 2007, el Gobierno del MAS ha profundizado las desigualdades sociales en el campo, ha ahondado las diferencias regionales en el ámbito de la producción agropecuaria, ha agravado la dependencia alimentaria del país, no ha logrado incrementar el aporte de los campesinos e indígenas a la producción agropecuaria nacional, y promueve la colonización de los pueblos indígenas de las tierras bajas a través de la expansión de la frontera agrícola y de la explotación de recursos naturales no renovables en sus territorios.





**Grupo sobre Política  
Fiscal y Desarrollo**

Achumani, Calle 11 N° 100  
entre García Lanza y Alexander  
Telf: 2794740 • 2799848  
E-mail: info@cedla.org  
URL: www.cedla.org  
Casilla 8630  
La Paz - Bolivia

<https://blog.cedla.org/grupopoliticafiscal>



Suecia  
Sverige