

Capítulo 1

La Reforma Agraria: debates e implicaciones

1. Preliminares

En la sección introductoria hemos empezado señalando que en América Latina y particularmente en Bolivia la “reforma agraria” nació asociada a las históricas luchas campesinas para la abolición de haciendas y restitución de las tierras usurpadas. Sin embargo, este término tiene una connotación mayor debido a que como concepto, la “reforma agraria” estuvo asociada con el papel de los Estados de países en vías de desarrollo para impulsar programas de desarrollo económico de alcance nacional y el rol productivo que la tierra (y los campesinos) debía jugar para el mismo propósito¹. De hecho, existe una larga tradición de discusiones agrarias conocidas como la “cuestión agraria” que surgió hacia inicios del siglo XX, a partir del debate Lenin-Chayanov en torno a interrogantes como ¿cuál es y cuál debería ser la contribución de la agricultura a los programas de industrialización?, ¿cuál es el tamaño óptimo de la unidad productiva agrícola?, ¿qué tamaño de tierra debería poseer la familia campesina?, ¿acaso había lugar para el campesinado en el proyecto leninista de transición al socialismo basado en una agricultura ‘científica’ y a gran escala? (Sánchez de Puerta T. 1990; Bernstein 2009). Sin duda, todas estas preguntas sobre qué hacer

1 También es común el uso del término “reforma agraria” para referirse a cuestiones relativas a cualquier “ley de tierras”, de modo que ambos se utilizan con frecuencia como términos intercambiables. En este texto vamos a utilizar estos términos en la misma línea, aunque sin perder de vista que el concepto de reforma agraria es más amplio o integral y tiene relación con cambios de carácter estructural en la tenencia de la tierra y sistemas de producción agropecuaria. Por otro lado, la “ley de tierras” es algo más específico y limitado al abordar la problemática de la tenencia de la tierra, su distribución, redistribución y titulación (Cox y otros 2003).

con la tierra y el productor rural o cómo el agro puede contribuir al desarrollo económico entrañaban distintas alternativas de reforma y reparto de la tierra. En la Rusia de 1928-1933 triunfó la corriente leninista que impuso la colectivización de la tierra que años más tarde resultó en uno de los mayores fracasos socialistas, provocando la desaparición y muerte de millones de campesinos rusos por inanición y confinamiento en campos de trabajo forzados (Miglioli 1934).

Para el caso de los países de reciente formación del Sur, la idea de que el Estado debería ser el principal ‘motor’ de desarrollo surgió con fuerza después de la Segunda Guerra Mundial y con la independización del poder colonial de varios países asiáticos, latinoamericanos y africanos. La meta inmediata fue la reestructuración y vigorización de la economía de las sociedades emergentes. Para ello, la reforma agraria fue imaginada como una intervención estatal directa para reformar el sector agrario atrasado y redistribuir la propiedad de la tierra; en consecuencia, también pretendía redefinir quién o quiénes deberían controlar la renta agraria. Estas intervenciones más inclinadas –pero no exclusivamente– a consolidar la propiedad de la tierra a favor de medianos y grandes productores, y de forma marginal a campesinos, todavía son consideradas de carácter estratégico para promover la industrialización de la economía nacional de los nuevos Estado-naciones. En las recientes décadas, por ejemplo, las reformas agrarias que se implementaron en países asiáticos son valoradas como experiencias de transformaciones agrarias que efectivamente contribuyeron a la equidad en el sector rural e industrialización de las economías nacionales (Jacobs 2013; Kay 2002).

En contraste, en el contexto de América Latina, las reformas agrarias han tenido una connotación menos conectada a las necesidades de transformación económica pero mucho más cercana a corregir injusticias sociales en el sector rural. Los cambios revolucionarios en México (1910), Guatemala (1953), Cuba (1959) o Bolivia (1953) tenían como objetivo principal eliminar la explotación y opresión del campesinado por parte de terratenientes. Las redistribuciones o repartos de tierras han sido reformas que fundamentalmente coadyuvaron a enmendar injusticias sociales exacerbadas. Los distintos gobiernos

se vieron obligados a intervenir y entregar tierras a los campesinos ante la ola de revueltas rurales, conflictos sociales y políticos. El reparto se produjo sin un claro consenso sobre si esa “campesinización” aceleraría o frenaría el desarrollo de la agricultura (Kay 1998; Llambí I. y Pérez C. 2007). Donde hubo mayor convergencia es en el hecho de que las reformas agrarias latinoamericanas de mediados del siglo XX no han tenido un mayor o al menos un impacto significativo sobre los procesos de industrialización de los países de América Latina (Kay 2002; Urioste y Kay 2005).

Este tipo de reformas agrarias latinoamericanas, es decir de carácter redistributivo, implicaban necesariamente la confiscación de las propiedades de los grandes propietarios o terratenientes, algo que fue posible mediante el uso del poder coercitivo del Estado enfrentado a las élites agrarias y acompañado por políticas de compensaciones parciales; casi siempre estas reformas han tenido lugar en respuesta a levantamientos y revueltas campesinas². Un proceso de estas características supone cambios en la estructura agraria que favorecen el acceso a la tierra de los pobladores rurales pobres sin o con poca tierra. En realidad, los cambios favorecen la propiedad o tenencia de la tierra por parte de quienes la trabajan efectivamente (por ejemplo los casos colombiano, mexicano y boliviano). De esa manera, este tipo de transformaciones incentivaron la formación de medianos propietarios de la tierra y pequeñas propiedades con un control más directo sobre el uso de la misma. La producción y las relaciones con el resto de la sociedad también mejoraron. En otras palabras, las reformas agrarias redistributivas serían revolucionarias porque empoderan al campesinado, alteran las relaciones de poder

2 Los programas de reforma agraria llevados a cabo mediante el uso de fuerza coercitiva de los Estados han sido condenados duramente en los años noventa por aquellas corrientes neoliberales que impulsaron contra-reformas vía mercados. Por ejemplo, Herrera, Riddle y Toselli (1997, 65) consideraron que las reformas agrarias del periodo 1960-1980 “deben ser evaluadas como fracasos, aún si su desempeño económico se considera como costos para el bienestar social de las poblaciones rurales. En lugar de reducir la pobreza rural, generalmente la han hecho compartir con otros más. Los servicios e insumos subsidiados que formaban parte de los programas de reforma agraria en raras ocasiones ayudaron a los beneficiarios”.

preexistentes y recomponen las estructuras de 'clase' dando un rol más protagónico al sector mayoritario de las sociedades rurales.

Sin embargo y a pesar de esta primera imagen que tenemos sobre la reforma agraria, todavía todo esto es motivo de debate y polémica hasta la actualidad principalmente porque no hay consenso sobre si la reforma agraria es un concepto político de tipo revolucionario. Las controversias surgen porque, en la práctica, las reformas agrarias han respondido a una amplia gama de situaciones históricas e intereses políticos de los partidos y gobiernos de turno. Las reivindicaciones de los campesinos gozaron de una alta legitimidad especialmente cuando las tomas y ocupaciones de las grandes propiedades fueron provocadas por la formación de sistemas productivos inhumanos cuya renta provenía de formas inaceptables de explotación laboral de la mayoría rural desposeída. Digamos que cuando los cambios se originan desde las luchas sociales se trata de reformas agrarias "desde abajo". En contraposición, estarían aquellas experiencias o iniciativas que han sido dirigidas "desde arriba", es decir por gobiernos intervencionistas y autocráticos –muchos de ellos gobiernos autoritarios como en Zimbawe en 1979, Cuba en 1959, Perú en 1968– cuyas acciones arrojaron resultados más bien ambiguos y en algunos casos a favor de quienes tenían vínculos con el poder político³. Además, no se debe perder de vista aquellas reformas agrarias que han sido implementadas por influencia y presión directa de los Estados Unidos en el periodo de la "guerra fría" en países en vías de desarrollo con el objetivo político de apaciguar revueltas rurales y evitar el crecimiento del descontento social para así controlar la emergencia de posibles movimientos "socialistas" desde el campo (Taiwán o Tailandia son algunos de los casos más relevantes).

En América Latina, los movimientos pro reforma agraria se desvanecieron hacia finales de los años sesenta del siglo pasado, luego de

3 Una conclusión distinta se puede encontrar en Albertus (2015) "Autocracy and redistribution: The Politics of Land Reform". Este trabajo sostiene que las redistribuciones de tierras más significativas se han dado bajo gobiernos autocráticos antes que bajo gobiernos democráticos.

que en muchos países se logró repartir o restituir las tierras del régimen hacendal a favor de las poblaciones campesinas e indígenas (FAO 2004; Chonchol 2003). Una de las razones para la decadencia de los movimientos campesinistas de los años setenta y ochenta fue la emergencia de crudas represiones militares dirigidas por gobiernos dictatoriales ligados al agro-poder. La aguda crisis económica de la región en esos años también influyó en el deterioro de las instituciones públicas que estaban encargadas de administrar y reestructurar la tenencia inequitativa de la tierra.

Sin embargo y de forma sorpresiva, los programas de reforma agraria retornaron a la escena pública en los años noventa, en forma de nuevas políticas de tierras y otras complementarias de dotación de servicios e infraestructura básica para el campo. El retorno inesperado no fue casual porque se produjo en pleno periodo de implementación de reformas neoliberales bajo el manto del “Consenso de Washington”. El Banco Mundial se convirtió en promotor de nuevas leyes de tierras con el objetivo de atenuar la exacerbación de la pobreza rural pero sobre todo para abrir nuevos mercados de tierras en las zonas con alto potencial para la agricultura comercial de exportación (Borras Jr. 2007). Pero como veremos más adelante, este retorno alteró de forma sustancial el significado original y revolucionario del concepto de la reforma agraria e introdujo nuevos mecanismos y procedimientos técnico-jurídicos para la titulación de tierras que no conducen a reformas agrarias de carácter redistributivo.

2. Implicaciones políticas de las reformas agrarias

Las reformas agrarias han sido parte inseparable de las luchas políticas de control del poder estatal y proyectos políticos de transformación estructural de los Estados. Para muchos estudiosos, el objetivo político de las reformas agrarias no fue otro que el quebrantar el poder de los terratenientes, especialmente en tiempos y sociedades donde la agricultura jugaba un rol económico preponderante y ocupaba a una proporción muy importante de la

población⁴. También era parte de los cálculos de políticos en función de gobierno y partidos políticos contrincantes para ganar mayor legitimidad entre la población votante (campesinos y sectores populares) al apoyar y reivindicar la demanda por el acceso a la tierra de los movimientos campesinos. En las sociedades contemporáneas donde la población rural todavía sigue siendo significativa en términos electorales, estas prácticas políticas persisten. El reconocimiento del voto universal que irradió durante la última mitad del siglo XX de alguna manera está vinculado al renovado interés político por los pobladores rurales y comunidades indígenas. Entre los recientes procesos políticos, más o menos resulta fácil identificar las estrategias electorales y promesas de justicia social para los campesinos que tienen por finalidad última establecer alianzas entre el poder político y los campesinos pobres sin o con poca tierra.

Todavía hablando de forma general, se puede decir que al menos dos macro-proyectos políticos históricos tienen relación directa con la reforma agraria. En primer lugar, podemos situar los proyectos de transformación del agro para promover la formación de pequeños y medianos productores agropecuarios. Este tipo de proyectos de desarrollo ha sido objeto de especial atención y desconfianza de parte de gobiernos socialistas-ortodoxos. Recelosos de la posibilidad de la emergencia de un campesinado de peso –una clase social capaz de desplazar a los obreros y proletarios de los centros urbanos– los socialistas y comunistas vieron con preocupación la persistencia del campesinado (la clase no revolucionaria). Los habitantes del campo eran considerados como una potencial amenaza política para la clase gobernante y para los proyectos de formación de Estados socialistas bajo la “dictadura del proletariado” (es decir el trabajador urbano que tiene conciencia de clase y de lucha). Por esta razón, los planes socialistas de colectivización de la agricultura de Rusia (incluso de China) no sólo tenían como meta la acumulación de excedentes eco-

4 Desde que se ampliaron los derechos políticos a poblaciones rurales, como el derecho al sufragio o voto universal, los partidos políticos y gobiernos prestaron especial atención a las poblaciones campesinas por su peso decisivo y hasta mayoritario en las elecciones generales y regionales.

nómicos extraídos del sector agrario para impulsar la industrialización de las economías nacionales sino que también fueron estrategias para consolidar su autoridad y la del partido de los obreros sobre el campesinado y así controlar políticamente la emergencia de campesinos ricos y movimientos populistas (Lewin 1968; Meurs 1999).

En contraste, en América Latina el proyecto campesinista ha tenido estrechas relaciones con algunas corrientes marxistas. El escaso desarrollo industrial no coadyuvó a la formación de un proletariado pujante, al contrario, el campesinado perseveró y se alimentó de las luchas anticoloniales de los amerindios. En tales circunstancias resultaba lógico el auge de ideas sobre que los campesinos e indígenas debían ser los actores centrales (o al menos aliados imprescindibles) para la revolución socialista. En esa perspectiva, los proyectos de reformas agrarias redistributivas eran fundamentales para el empoderamiento del campesinado. José Carlos Mariategui (1894-1930) es el pensador marxista indigenista más influyente que se ocupó del “problema del indio”, uno de los grandes problemas nacionales de Perú y Bolivia. Según Alonso (2008, 136), Mariategui consideraba que para redimir moral y materialmente al indio, la propiedad de la tierra era fundamental porque él “puede ser indiferente a todo, menos a la posesión de la tierra”. Analizando la realidad peruana, este pensador concluiría que la reforma agraria al menos debía tener dos componentes: i) en las zonas habitadas por los indios, la expropiación de grandes propiedades a favor de los mismos para así formar una clase emancipada de trabajadores del agro, y ii) en las zonas de agricultura comercial, la nacionalización de las haciendas y grandes propiedades latifundiaras como parte central de “una política social de nacionalización de las grandes fuentes de riqueza” (Mariategui, 2007 [1928], 83).

En segundo lugar, mencionemos los macro-proyectos políticos de corte nacionalista. Bajo este esquema, nos referimos a los políticos y gobiernos nacionalistas que adoptaron temprana y rápidamente los programas de reforma agraria como parte integral de sus planes de gobierno. El razonamiento era que las reivindicaciones campesinas –sobre todo aquellas de carácter étnico y los movimientos

anti-coloniales—, facilitaban de forma considerable la formación de una amplia base social de militantes movilizados para avivar los sentimientos de patriotismo. En este escenario de búsqueda de una inmensa masa de campesinos patriotas, la redistribución de tierras no tenía por objeto principal el aumentar la renta agraria o desarrollar una agricultura de base campesina sino que el reparto de tierras cumplía un papel instrumental para crear alianzas políticas duraderas entre el Estado nacionalista y los campesinos beneficiarios de tierras. También tenían similar fin otras reformas rurales complementarias de carácter social y político (por ejemplo el voto universal o la educación básica)⁵. Precisamente esto ocurrió en Bolivia con la Reforma Agraria de 1953 que hizo posible la formación de una contundente militancia campesina y base electoral (los campesinos quechuas y aymaras) que sostuvo el proyecto político del Movimiento Nacionalista Revolucionario (MNR) por mucho tiempo y llevó al poder a los líderes de este partido, en múltiples ocasiones y a lo largo de casi cinco décadas de la historia boliviana (1950-2000). En este esquema nacionalista, los campesinos no tienen el rol de generar y aumentar la renta agraria para el crecimiento económico de la economía en general sino que los proyectos nacionalistas combinan sin dubitaciones la cooptación de campesinos beneficiarios de pequeñas parcelas de tierra con las políticas de protección y fomento de la agricultura comercial a gran escala. Mientras la pequeña propiedad rural se traduce en poder político, la agricultura a gran escala se traduce en poder económico. Ambos tipos de poderes son de interés de los gobiernos.

Los macro-proyectos políticos y sus conexiones con reformas agrarias expresan y reflejan complejas interacciones de carácter social, económico y político que tienen lugar cuando se modifica la tenencia de la tierra o, más aún, cuando se modifica la producción, productivi-

5 El reclutamiento obligatorio de jóvenes campesinos para el servicio militar ha sido también una política estatal cercana a los programas de distribución de tierras para avivar los sentimientos de patriotismo. En Bolivia, la Constitución Política del Estado de 2009 ratificó el servicio militar obligatorio. Es sabido que los jóvenes del campo son quienes se enlistan mayormente, y están expuestos al adoctrinamiento militar para elevar sus sentimientos de patriotismo.

dad y distribución de la renta agraria. Tiene implicaciones sumamente complejas de discernir que hasta hoy siguen motivando agudos debates entre agraristas, políticos y académicos sobre, por ejemplo, cómo clasificar las reformas agrarias. Aunque es posible encontrar varias alternativas de categorización, podemos señalar dos elementos o características que reciben mayor atención a la hora de ensayar tipificaciones de las distintas reformas agrarias que han tenido lugar hasta el día de hoy. Estas dos características serían: i) la naturaleza de las motivaciones gubernamentales para impulsar cambios agrarios y ii) el alcance real de los programas de redistribución de tierras. Privilegiando la atención en estas dos características, Putzel (1992) señala que las reformas agrarias, de forma amplia, pueden clasificarse en tres: “revolucionarias”, “conservadoras” y “liberales”.

Para este autor, las reformas agrarias ‘revolucionarias’ están asociadas a la erupción de nuevos regímenes políticos para la expropiación de las tierras de las grandes propiedades, mismas que han sido distribuidas casi de inmediato entre campesinos, sea de forma colectiva o individual. En consecuencia, este tipo de cambios agrarios acaban modificando sustancialmente la estructura agraria, traspasando la tierra de grandes a pequeños propietarios. Uno de los argumentos que los Estados utilizaron para expropiaciones de este tipo es que éstos tienen la titularidad del dominio originario de la tierra y recursos naturales y, bajo la primacía de este principio, proceden a confiscar tierras a los terratenientes, sin compensación, aunque recientemente las confiscaciones están asociadas a compensaciones mínimas. La confiscación forzada de tierras a menudo estaba acompañada por la imposición legal de límites al tamaño de la propiedad de la tierra con el objetivo preventivo de evitar futuras reconcentraciones en pocas manos.

En contraposición a los cambios agrarios de tipo ‘revolucionario’, las reformas agrarias ‘conservadoras’ no generan cambios. Aunque las intervenciones del Estado se caracterizan por el despliegue de complejos mecanismos técnicos y jurídicos, en realidad están diseñadas para mantener intactas las relaciones desiguales de poder en el sector agrario. No afectan el poder económico preexistente de los terratenientes. Los mecanismos judicializados sustituyen a los procedimientos de ca-

rácter confiscatorio y a las expropiaciones que estaban justificadas por el derecho de dominio originario de los Estados. Pero para responder a las exigencias de los movimientos campesinos, los gobiernos que adoptan reformas agrarias ‘conservadoras’ implementan programas de protección, consolidación y creación de pequeñas propiedades antes que la ‘medianización’ de las grandes propiedades latifundiaras. Jacobs (2013) señala que, por ejemplo, a menudo los gobiernos compran tierras de los grandes propietarios para luego distribuir las entre pequeños grupos de familias campesinas. La compensación tiene lugar a precio de mercado de modo que ya no es la clásica expropiación. En estas circunstancias, los gobiernos en realidad no ejercen el poder del Estado de confiscar grandes extensiones de tierras concentradas que generan injusticias sociales o que son utilizadas para explotar en condiciones inaceptables la fuerza de trabajo de los campesinos pobres y sin tierras. Se mantiene el *statu quo* en el campo.

Por último, están las reformas agrarias ‘liberales’. Tendrían un carácter todavía más ambiguo que las reformas ‘conservadoras’ porque, al mismo tiempo que buscan la consolidación de grandes propiedades agropecuarias privadas, también pretenden mejorar las condiciones de vida de los campesinos. Las políticas ‘liberales’ no cuestionan el régimen inequitativo en la tenencia de la tierra. Este tipo de programas apoyan fuertemente la individualización de la propiedad de la tierra, la ampliación del mercado de tierras y el acceso al crédito para los pequeños productores, tanto para la producción comercial como para adquirir tierras. La versión ‘neoliberal’ de los programas ‘liberales’ de reforma agraria irrumpió con fuerza en los años noventa con el objetivo (casi siempre implícito) de incentivar la formación de la agricultura comercial a gran escala como parte integral de la liberalización de las economías nacionales. La función económica asignada a los grandes propietarios es la generación de divisas a través de la agro-exportación. Estas versiones recargadas también han sido denominadas ‘reformas agrarias asistidas por el mercado’, tema al que retornaremos más adelante.

De esta manera, se pueden ensayar varias otras maneras de tipificación de las reformas agrarias. Sin embargo, esta caracterización

–además de que ayuda a problematizar los distintos procesos históricos– también se constituye en una herramienta analítica útil para evaluar, con cierta certeza, cuestiones clave como cuánta tierra pierde el terrateniente y cuánta tierra llegan a controlar los sectores rurales mayoritarios (campesinos, pequeños parcelarios) y las comunidades indígenas en situación de vulnerabilidad y minoría.

3. La reforma agraria y la diferenciación campesina

La posibilidad de la formación de un agro sin terratenientes, más bien dominado por medianos productores y campesinos parcelarios que producen excedentes para el mercado, ha sido el fin último que perseguían las reformas agrarias ‘revolucionarias’. Es casi una utopía a la vez porque es el imaginario de una sociedad rural sin desigualdades ni clases sociales. Ello implica aceptar un supuesto central: los campesinos ante todo son grupos homogéneos en términos socioeconómicos y con el tiempo su composición no sufrirá grandes cambios. Esta forma de concebir el campesinado tiene afinidad con la escuela de Chayanov que considera que la emergencia de diferencias entre campesinos ricos y pobres es provisional y temporal. Los chayanovianos entienden que entre los campesinos no surgen diferenciaciones socioeconómicas de forma significativa y permanente. Reconocen que si bien existen procesos de diferenciación interna entre unos que se hacen más ricos y otros más pobres, estos procesos son transitorios y con el tiempo no dan lugar a la polarización de la sociedad campesina de un modo tal que campesinos empobrecidos lleguen a ser sometidos al poder de los campesinos ricos (Chayanov 1987; Shanin 1990).

En contraposición a Chayanov, la escuela marxista postula que los procesos de diferenciación campesina son parte de dinámicas que responden a los procesos de expansión capitalista que inevitablemente acabarán minando las bases de cualquier sociedad campesina igualitaria. Una de las implicaciones que deriva de este tipo de análisis es que el campesinado no es compatible con el capitalismo, por tanto, no hay lugar para la coexistencia. Sustentados en estas posiciones, hasta el día de hoy muchos ‘marxistas ortodoxos’ son enemigos de cualquier tipo de reforma agraria y particularmente de la reforma agraria

redistributiva que apuesta abiertamente por preservar las formas de producción campesina. Apoyados en interpretaciones dogmáticas de los escritos de Marx, sostienen que el campesinado como clase social desaparecerá, de modo que sería inútil y redundante cualquier intento por entregar y distribuir tierras para preservar pequeñas unidades económicas. Por supuesto, esta corriente de pensamiento ‘descampesinista’ ha sido contestada y criticada ampliamente por los campesinistas y/o chayanovistas. Estos últimos sustentan sus argumentos en evidencias recientes sobre la persistencia de esta sociedad rural en el mundo contemporáneo. En definitiva, aunque algunos aún creen en la necesidad de la desaparición del campesinado para dar paso a la industrialización y modernización, recientemente varias renovadas discusiones –incluso en el propio seno del pensamiento marxista– están generando nuevos marcos analíticos para reconsiderar las posturas iniciales de los ‘descampesinistas’, ante el hecho concreto de que en muchos países pobres y en desarrollo, los campesinos continúan persistiendo en un número significativo a pesar del avance del capitalismo agrario (Kay 2002; 2009).

La clásica formulación de Lenin sobre la diferenciación campesina señala que los campesinos no pueden ser considerados como una sola clase social sino que es posible identificar al menos tres categorías: campesinos acomodados, medianos y pobres. Señala que los primeros practican una agricultura mercantilista de tipo capitalista puesto que la extensión de la tierra en producción supera el tamaño que una familia puede trabajar sin acudir a jornaleros asalariados. Por otro lado, los campesinos medianos más bien representan un estado transitorio e inestable debido a que los ingresos agropecuarios son algo inferiores a las necesidades de gasto, por tanto, la acumulación de excedentes es limitada. Finalmente los campesinos pobres se caracterizan por no cultivar o cultivar poca tierra y en consecuencia están obligados a trabajar adicionalmente como peones para sus pares que se encuentran en mejor situación (campesinos medianos y acomodados) o venden su fuerza de trabajo en actividades no agrícolas, es decir, según este análisis comienzan a entrar en la fila del proletariado (Cortés y Cuéllar 1986). En esta formulación descansa el enunciado clásico de que los intereses socioeconómicos son dife-

renciados y contradictorios y conllevan una dinámica interna que provoca una trayectoria de cambios donde sólo unos pocos llegan a convertirse en campesinos acomodados y la mayoría en campesinos pobres que están obligados a vender su fuerza de trabajo.

Si todo esto fuera así, algunos dilemas para los tomadores de decisiones sobre reformas agrarias son ¿quién o quiénes deberían beneficiarse con la redistribución de tierras?, ¿deberían ser los campesinos con poca tierra o los sin tierra, es decir, quienes ya están en las filas del proletariado obteniendo la mayor parte de sus ingresos trabajando en tierras ajenas o en otros sectores de la economía? En el contexto boliviano, ¿debería darse más tierra a los campesinos consolidados como productores para el mercado o a los campesinos pobres que mayormente se ganan la vida en actividades no agrícolas y trabajan la tierra a ‘medio tiempo’? En gran medida, las respuestas dependen de las premisas subyacentes en cuanto a si el deterioro de la mayoría rural es señal de desarrollo económico que depara un mejor futuro para los campesinos pobres o es una simple manifestación más bien propia de las sociedades de pequeños productores que se resisten a su desaparición.

La influencia de quienes sostienen y creen que la diferenciación campesina continúa después de la redistribución de la tierra ha quedado reflejada en algunas políticas preventivas que fueron adoptadas en la legislación agraria de varios países. Por ejemplo, en Bolivia las restricciones legales de no dividir, no embargar ni vender la pequeña propiedad campesina y tierras comunales responden al objetivo de impedir la reemergencia de las dinámicas de acumulación de la tierra mediante despojos directos o indirectos (Merlo 2008). Esta previsión legal que rige en las comunidades andinas supone que sin tales restricciones, los campesinos parcelarios estarían frente a tendencias de diferenciación divergente y brechas crecientes de desigualdad socioeconómica. Pero también está la posibilidad de que la ausencia de tales procesos de diferenciación –algo que parece predominar en las comunidades tradicionales– sea una evidencia que apoye la explicación chayanoviana, es decir, que son sociedades rurales que no tienden a dividirse en clases sociales. Este es uno de los tantos temas cuyo abordaje excede los alcances de este texto.

Pero también existen otras realidades rurales donde a pesar de que rigen previsiones legales anti-reconcentraciones de tierra, existen procesos agrarios que se caracterizan por acumulación y despojo de tierras. Por ejemplo, esto ocurre en aquellas regiones con tierras más fértiles y de mayor valor productivo –como en Santa Cruz o el norte de La Paz– donde los cambios agrarios en curso son desfavorables para los campesinos pobres (Castañón 2015). Un elemento cada vez más decisivo para la exacerbación de las diferenciaciones –no sólo al interior del campesinado sino entre todos los sectores del agro– es la penetración agresiva de capital y tecnología; en muchos casos son capitales transnacionales que toman control sobre la tierra y la cadena de producción, transformación y comercialización (Urioste 2012; McKay y Colque 2015).

4. Dilemas sobre tipos y tamaños de la propiedad agraria

Además de las discusiones arriba abordadas, las reformas agrarias se han enfrentado a varios otros dilemas, entre los cuales dos son relevantes para el debate de los cambios agrarios contemporáneos.

La primera cuestión es acerca de la discusión sobre si debería favorecerse la creación de propiedades individuales/familiares o propiedades colectivas. Dentro de los debates socialistas de los primeros años del siglo pasado, la propiedad individual y la persistencia del campesinado eran dos cuestiones incómodas que requerían ser encaradas con claridad para el avance del proyecto político transformador hacia el socialismo y luego al comunismo. La pregunta clave para ellos era ¿cómo debería estar organizada la agricultura socialista? El dilema consistía en que si bien la reforma agraria redistributiva parecía ser un mecanismo eficiente para dejar atrás el régimen feudal y así acelerar la transición hacia el socialismo, este cambio a su vez creaba todas las condiciones necesarias para el empoderamiento del campesinado. Esta posibilidad incomodaba especialmente a quienes consideraban al campesino como una burguesía en potencia, como un actor social conservador que, llegado el momento, estaría dispuesto a defender su nueva situación empoderada, por tanto, sería un obstáculo para los planes tipo leninistas: la formación de grandes propiedades agrarias (cooperativas y granjas estatales),

supuestamente más eficientes que la pequeña propiedad campesina. Por ello, para los seguidores del socialismo el campesinado fue y todavía sigue siendo considerado solamente como un aliado transitorio y subordinado al proletariado (el actor mimado de los socialistas revolucionarios) quien en última instancia tenía el rol histórico de liderizar la revolución de los trabajadores (Bernstein 2010).

Aunque el debate sobre la cuestión agraria y el rol del campesinado tiene avances, también es un campo de análisis complejo e inconcluso. En los tiempos de auge de proyectos socialistas de inicios del siglo XX, la colectivización de la agricultura tomó fuerza y se impuso como parte de la revolución socialista. Hoy, es inevitable asociar este tipo de experiencias con los desastrosos experimentos de colectivización de la agricultura llevados a cabo por Stalin en la década de 1930 en la hoy desaparecida Unión Soviética. La creencia era que la colectivización resolvería dos problemas de una sola vez: extendería el control político del Estado sobre los campesinos y daría solución al problema de la baja productividad que se atribuía a la agricultura a pequeña escala (Miglioli 1934).

Después de la fallida experiencia soviética, los proyectos de colectivización de la agricultura no han desaparecido del todo y continúan como intentos puntuales, a menor escala y con menor protagonismo estatal. Las múltiples iniciativas por promover sistemas cooperativos con mayor control y autogestión de los propios campesinos hoy en día son parte de los programas de reforma agraria en los países en situación de transición del socialismo a la economía de mercado, como serían los países del Este de Europa o incluso el muy reciente caso cubano (Spoon y Visser 2001). En el contexto boliviano, una variante llamativa de la colectivización rural es la propuesta de Félix Patzi (2014), quien plantea instaurar un tipo de propiedad colectiva sobre las empresas agroindustriales de las tierras bajas para que de esta manera el excedente económico esté sujeto al control también colectivo y se distribuya entre todos los trabajadores involucrados. No es una propuesta de colectivización de propiedades campesinas sino de toma colectiva de propiedades agroindustriales. En cualquier caso, el debate sigue vigente entre los activistas e intelectuales

que pretenden promover propiedades colectivistas controladas por los propios campesinos e indígenas y, por otro lado, quienes entienden que en la realidad rige una dinámica de generalización de propiedades de carácter individual y a pequeña escala. Desde luego que la discusión es más compleja que esta esquemática, simplificada y dicotómica representación pero es útil para destacar que las respuestas que se ensayan no siempre tienen argumentos sólidos y esta es una de las razones del debilitamiento de las recientes iniciativas de reforma agraria.

Hacia finales del siglo pasado, la propiedad colectiva ha vuelto a la escena con aires renovados dentro de los recientes programas de titulación de tierras. Difiere de la noción anterior que enfatizaba en la concepción del espacio geográfico como aquel espacio susceptible de explotación agrícola. Surge bajo la forma de “territorialidad” o “territorio indígena”, estrechamente vinculado a las formas culturales de apropiación material y simbólica de las tierras que no solamente brindan soporte económico para la subsistencia sino soporte para la pervivencia y desarrollo de una vida rural en comunidad (Hernández y Libardo 2004). En las leyes de tierras siguen figurando como una forma de propiedad colectiva pero tienen una connotación más amplia que la mirada agrarista de la tierra y el espacio. La adopción de instrumentos internacionales de reconocimiento de derechos de los pueblos indígenas como el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) influyó decisivamente en el reconocimiento y demarcación de espacios territoriales en forma de hábitat de comunidades indígenas y grupos étnicos en situación de minoría (Díaz-Polanco 2006). Los programas de titulación de tierras de las últimas dos décadas en varios países de América Latina (Colombia, Brasil, Perú o Bolivia) ampliaron su área de acción al reconocimiento legal y delimitación de territorios indígenas, campo en el que existen resultados significativos en los últimos años aunque no está claro si tales espacios delimitados protegen o amenazan de algún modo la supervivencia de pueblos indígenas.

El segundo tema gira en torno al tamaño óptimo de la unidad agrícola. ¿Cuál debería ser? Es decir, si debería promoverse la tenencia y

producción a gran escala o por el contrario la agricultura a pequeña escala. Como ya se mencionó, en la era de las colectivizaciones de inicios del siglo pasado predominó la convicción de que la ‘economía a escala’ –las ventajas en términos de reducción de costos que resultan de la producción a gran escala– se presentaba cuando la explotación agrícola se producía en grandes superficies de tierra bajo procedimientos homogenizados y mecanizados, tal como ocurre en el sector industrial con producción en cadena (fordismo). Kautsky (1974 [1899]) en su trabajo “la cuestión agraria” había señalado que aunque la economía a escala permitía el uso de tecnologías avanzadas haciendo que la agricultura de grandes dimensiones resulte necesariamente más efectiva que la familiar o campesina, esta última sobreviviría a pesar de la expansión de la agricultura capitalista debido a que los campesinos estarían dispuestos a aceptar ‘bajos niveles de consumo’ y realizar ‘trabajo excesivo’ (Alavi y Shanin 1982). Van der Ploeg (2008; 2013) y otros estudiosos cercanos a la escuela de Chayanov relacionan estas últimas manifestaciones campesinas con el concepto de ‘autoexplotación’ para señalar que la agricultura a pequeña escala es, a fin de cuentas, más productiva que las grandes propiedades. El argumento central de esta corriente pro campesinista es que las familias utilizan más intensiva y diligentemente su propia fuerza laboral cuando trabajan en sus propias tierras, además de prestar mayor atención al cuidado de sus cultivos. La aceptación o no de estos razonamientos tiene implicaciones muy importantes porque se convierten en argumentos centrales tanto para los promotores de reformas agrarias redistributivas como para quienes piensan distinto al creer que las mayores tasas de rendimientos agrícolas y mayor nivel de producción sólo son posibles en unidades comerciales a gran escala.

En Bolivia, el desafío de encontrar respuestas a estos y otros dilemas agrarios sigue en pie. Y más todavía, los nuevos problemas globales (crisis ambiental, energética, alimentaria y financiera) han reavivado el interés general por conocer a profundidad qué tipo de propiedad y cuál escala es la adecuada para producir más alimentos, con mayores rendimientos pero a la vez también de forma sostenible y reduciendo la brecha de desigualdad entre los grandes y pequeños propietarios

de la tierra. En este contexto actual más complejo, también cobra importancia renovada la necesidad de evaluar cómo la productividad agrícola es afectada por factores físicos como el tipo de suelos, tipos de cultivos, acceso al riego y a los mercados, tecnología e infraestructura productiva. Por todo esto, la re-emergencia de la reforma agraria tiene relevancia y, al parecer, sigue siendo un componente clave a la hora de definir la implementación de programas de redistribución de tierras. También hoy es más evidente que el acceso a la tierra (la reforma de la tierra) no es una condición suficiente sino que es y debería ser un componente más de un paquete integral de políticas agrarias que engloben tenencia de la tierra, políticas relativas a los sistemas de trabajo y programas de producción agropecuaria.

5. La reforma agraria integral

La asociación del concepto de reforma agraria con la simple redistribución de tierras ha sido criticada tempranamente. Shanin (1990), Van der Ploeg (2013) y Sánchez de Puerta T. (1990) son algunos de los autores que se encargan de explicar que Chayanov ya diferenciaba en sus tiempos lo que en términos actuales podríamos denominar ‘reforma o reparto de la tierra’ y ‘reforma agraria integral’. Lo primero en alusión a procesos de distribución de la tierra y lo segundo en referencia a un reordenamiento más amplio y sistemático de las relaciones sociales del sector agrario. El estudioso ruso más destacado de la economía campesina pensaba que las pequeñas explotaciones campesinas –limitadas por el tamaño de la tierra que una familia podía trabajar– no eran eficientes a esa escala, y que debían unirse en forma de cooperativas y a las economías regionales. En su análisis, la agricultura campesina no alcanzaba su nivel de productividad máxima, en consecuencia, no era una unidad productiva “racional”. De ahí que Chayanov habría rechazado el eslogan más utilizado por el movimiento campesino de “la tierra para quién la trabaja”, frase que si bien exteriorizaba una reivindicación ‘moral’ del campesinado, por otro lado, afianzaba la formación de unidades productivas agrícolas de tipo familiar que no tenían dimensiones óptimas ni suficientes para alcanzar mayores niveles de producción y productividad (Van der Ploeg 2013).

A pesar de las permanentes preocupaciones por complejizar el significado y alcance de la reforma agraria, la distribución y redistribución de la tierra no han dejado de ser los instrumentos centrales. En América Latina la dominación de la Corona Española influyó fuertemente para mantener hasta la actualidad una mirada de la cuestión agraria centrada en la tierra. Muchas de las tierras pertenecientes a las naciones y pueblos preexistentes a la colonia fueron ‘encomendadas’ a los españoles y la titularidad de estas concesiones estaban registradas en el Archivo General de Indias en Sevilla y en las oficinas coloniales de Derechos Reales de Lima, Buenos Aires o Caracas, según la sede de los virreinos de esa época (Macías y Nogales 1972). La titularidad era concedida por el Rey de España. De ahí proviene la tradición que se conserva hasta hoy de que la distribución de tierras concluye con la entrega de títulos de propiedad agraria o títulos ejecutoriales firmados por el Presidente o autoridades estatales de alto rango y su correspondiente registro en las oficinas públicas de “Derechos Reales”⁶.

La necesidad de adoptar programas de reforma agraria como instrumentos de desarrollo económico y social impulsó la adopción de componentes adicionales al reparto de tierras para que garanticen un crecimiento agropecuario acelerado. Uno de estos componentes son los servicios de extensión rural para facilitar acceso a implementos agrícolas, capital de operaciones, capacitación técnica, organización o fortalecimiento de comunidades, entre otros. A inicios de la década de los sesenta, la CEPAL ya planteaba la urgencia de una ‘reforma agraria integral’ que contemple obras públicas de mejoramiento de infraestructura agrícola (riego, carreteras, almacenes, silos, mejora de viviendas campesinas, escuelas), investigación y extensión, cré-

6 Es llamativa la contradicción que existe en Bolivia entre la entrega de títulos de propiedad agraria a modo de reconocimiento definitivo de bienes de propiedad privada absoluta y la disposición legal que señala que la propiedad de la tierra es relativa y su conservación depende del cumplimiento de la Función Económico-Social (FES) y Función Social (FS). Es decir, la propiedad de la tierra es relativa y no definitiva o absoluta. Entonces, ¿cuál es el valor del título ejecutorial?, ¿corresponde su inscripción en Derechos Reales del mismo modo que otros tipo de bienes de dominio absoluto como bienes inmuebles, tierras urbanas, automotores, etc.?

dito y subsidios, industrialización rural, cooperativas campesinas (CEPAL/FAO 1991). Los programas de colonización para la expansión de la frontera agrícola o de reagrupamiento de minifundios en unidades de producción más eficientes también han sido considerados como componentes complementarios. Pero no toda la discusión de la última mitad del siglo pasado gira en torno a la búsqueda de mayor productividad y producción. Estaba la preocupación por una mejor redistribución de los ingresos agropecuarios y para ello se sugería el establecimiento de sistemas de salarios mínimos para el campo o sistemas de previsión y seguro social (ibíd.).

La reforma agraria integral si bien amplía la mirada desde lo agrarista hacia los componentes sociales y económicos del desarrollo rural, no parece haber sido una propuesta de desarrollo del sector agrario orientada hacia una producción de base campesina y familiar. La aparición de la “revolución verde” como la idea dominante desencadenó la formación de regímenes alimentarios basados en la siembra de cultivos con semillas mejoradas bajo sistemas de monocultivo, uso de grandes extensiones de tierra, grandes cantidades de agua, fertilizantes, plaguicidas y otros agroquímicos. Estas técnicas superaron rápidamente en productividad y rendimiento a las tradicionales formas de cultivo a pequeña escala (McMichael 2012).

6. El significado de la reforma agraria en tiempos del neoliberalismo

Las políticas neoliberales que emergieron a inicios de la década de 1980 han alterado sustancialmente no sólo la agenda de las políticas agrarias y de desarrollo sino el significado y concepto histórico de la reforma agraria. Dado que para esta nueva corriente el Estado es considerado un actor secundario que debe replegarse de la economía y limitar su rol a facilitar la expansión del libre mercado, el término “reforma” fue asociado más bien a las tareas de desmantelamiento de las instituciones públicas, desregularización del mercado laboral, transferencia de empresas públicas a manos privadas y privatización de casi todos los servicios públicos (Jacobs 2013; Borrás Jr. 2007;

Bretón 2007). En el sector agrario, las políticas de esta nueva corriente se tradujeron en programas de catastro y titulación de tierras que preferentemente consoliden la seguridad jurídica de propiedades privadas e individuales para así impulsar el desarrollo de mercados de tierras. En este esquema, si el libre juego de las reglas del mercado lleva a la economía a su máxima eficiencia, entonces no había razones para excluir a la agricultura de esta lógica.

El Banco Mundial (BM) se constituyó en uno de los organismos internacionales más influyentes para promover las denominadas 'reformas agrarias asistidas por el mercado'. Este organismo diseñó la mayoría de los programas de titulación de tierras implementados en los países en desarrollo desde los años ochenta (Borras Jr. 2007). En términos generales, el reconocimiento legal de los derechos de propiedad agraria dejó de ser un mecanismo de redistribución de tierras para convertirse en una herramienta utilitaria a los fines de privatización y liberalización de la economía en el sector rural y agrario. Las leyes de tierras favorecieron la producción agropecuaria orientada a la exportación de materias primas agrícolas bajo el argumento de generar mayor movimiento económico, ampliación de mercados internacionales y diversificación de la economía nacional.

En pocos años, el repliegue del Estado desde el sector agrario y rural tuvo graves consecuencias para el campesinado pobre. Este sector sufrió rápidamente las consecuencias de los nuevos programas neoliberales al quedar empobrecido y desplazado por la agricultura comercial capitalizada (Urioste 1987; Pérez 2014; 2015). En los noventa, cuando los altos costos sociales de los programas neoliberales eran difíciles de seguir ignorando, los gobiernos de esta tendencia introdujeron algunas variantes orientadas a mejorar la productividad de la tierra, la eficiencia de la economía campesina y su competitividad en el mercado. Por supuesto que estos intentos por conformar productores campesinos económicamente racionales beneficiaron sólo a grupos reducidos o, dicho de otra manera, los programas de libre mercado no pudieron ofrecer soluciones incluyentes para la mayoría de los pobres rurales.

Cuadro 1

¿Reforma agraria dirigida por el Estado o asistida por el mercado? comparación de elementos claves

	Características en la teoría		Características del caso boliviano (Ley INRA de 1996 y Ley 3545 de 2006)
	Dirigida por el Estado	Asistida por el mercado	
Políticas directrices	<i>Reversión, expropiación y redistribución según criterios de equidad y justicia social.</i>	<i>Voluntariedad y reglas de juego del mercado. Que no sean forzadas ni impuestas por el Estado.</i>	<i>No se restringe el mercado de tierras que rige según el Código Civil. Existen limitaciones para propiedades colectivas y comunitarias. 1996: Reversión por incumplimiento de la FES y expropiación por 'necesidad pública'. 2006: Mayor campo de acción para la reversión y expropiación para fines de redistribución de la tierra.</i>
Beneficiarios	<i>Dirigida por la oferta. El Estado decide quienes serán los beneficiarios. Riesgo de selección de beneficiarios 'incorrectos' por razones políticas.</i>	<i>Dirigida por la demanda. Los programas de titulación benefician sólo a los 'interesados' en el agro, con capacidad de pago.</i>	<i>La dotación de tierras fiscales solo es posible en forma de propiedad colectiva y es preferencial para las comunidades indígenas del lugar que tienen demandas de tierra insatisfechas.</i>
Mecanismos operativos	<i>Manejados por el Estado y el nivel central. Bajo nivel de transparencia y control social. Son cuestionados por ser burocráticos.</i>	<i>Descentralizados y privatizados. Se argumenta que hay alto nivel de transparencia, control y eficiencia.</i>	<i>1996: 'Saneamiento' con participación de empresas privadas. Fue anulado en 2007. Después de 2006 surgen propuestas a favor de mayor descentralización del INRA para mayor eficiencia en resolución de conflictos, saneamiento y titulación.</i>
Mercado de tierras	<i>Es considerado distorsionador de la equidad en el acceso a la tierra. Hay restricciones para la transacción de las pequeñas propiedades. La titulación de tierras no es imprescindible.</i>	<i>Asignación de tierras mediante los mecanismos de mercado. Es más eficiente y tiene mayor impacto para aumentar la producción. La titulación de tierra es deseable.</i>	<i>La Ley de 1996 crea la Superintendencia Agraria con roles de regular los precios de adjudicaciones de tierras fiscales. Aunque la figura de adjudicación nunca se aplicó, posteriormente fue eliminada de la normativa. En 2006 se establece el registro obligatorio de las transacciones de compra y venta de las tierras tituladas, que tampoco se aplicó.</i>
Crédito y financiamiento	<i>Créditos concesionales y facilidades de financiamiento asistidas por el Estado.</i>	<i>Preferencia por créditos e inversiones privadas porque resultan en mayor crecimiento económico, por lo tanto, reducción de la pobreza.</i>	<i>La asistencia estatal a los pequeños productores y programas de asentamientos humanos es nula o mínima. En el gobierno de Evo Morales se crearon fondos de apoyo a los productores mediante EMAPA. Apoyo estatal según necesidades de provisión de alimentos en el mercado interno y control de precios.</i>
Programas post-reforma agraria	<i>Las unidades productivas se establecen después de los programas de distribución de tierras. Apoyo en la provisión de servicios básicos.</i>	<i>Asistencia técnica y extensión de servicios agropecuarios privatizados. Los modelos de catastro descentralizados son más eficientes.</i>	<i>Los programas de asentamientos previstos en la normativa no se implementan o son experiencias puntuales. La ley de tierras prevé descentralizar el catastro de tierras a los gobiernos municipales una vez concluido el saneamiento.</i>

Fuente: elaboración propia con base en Borrás 2007, Deininger y Binswanger 1999, Hernaiz y Pacheco 2000, Ley 1715 de 1996 y Ley 3545 de 2006.

La Ley INRA de 1996 se discutió, diseñó y aprobó en pleno periodo de supremacía de las corrientes neoliberales y reformas orientadas a la liberalización de la economía. Por lo tanto, 'la reforma agraria dirigida por el Estado' que prima en las versiones revolucionarias tenía al frente su enfoque competidor: 'la reforma agraria asistida por el mercado'⁷. Es llamativo que la ley de tierras resultante, aunque ratificaba los objetivos rectores y el espíritu transformador de la Reforma Agraria de 1953, provocó respuestas de rechazo de amplios sectores del movimiento campesino. Las resistencias campesinas estaban guiadas por el temor de que la nueva ley de tierras sería una extensión más de las políticas dominantes de ese momento, tanto así que ni los enunciados de "tierra para quien la trabaja", ni la exigencia de Función Económico Social (FES) para las grandes propiedades convencieron a los campesinos.

A nivel internacional, el Movimiento Sin Tierra (MST) de Brasil es una de las organizaciones más importantes y que más tempranamente (1985) se lanzó a la lucha para exigir la redistribución de tierras bajo la consigna de "reforma agraria por la ley o por la fuerza" (Meszaros 2013). Es una reacción social como consecuencia y respuesta a los programas de distribución de tierras bajo mecanismos de mercado. Con la creación de "Vía Campesina" en 1994, la red de organizaciones campesinas, indígenas y activistas se internacionalizó, movilizándose alrededor del mundo, ocupando tierras, boicoteando en las esferas internacionales las políticas de liberalización de los mercados e impulsando alternativas autogestionarias y de soberanía alimentaria para enfrentar los retos de la producción agrícola, servicios y apertura de mercados para los pequeños propietarios (Patel 2009). Esto significa que las ideas provenientes de la reforma agraria asistida por el mercado no solo cambiaron el significado de 'reforma' sino que también provocaron movimientos contemporáneos de resistencia campesina.

7 El resultado de la colisión de estos dos enfoques no ha sido desmenuzado a profundidad en los estudios agrarios bolivianos a pesar de su importancia para explicar uno de los procesos de titulación de tierras con más vigencia entre los países de la región. En este trabajo, la intención es avanzar en esta línea aunque sea de forma preliminar.

En los últimos años, los movimientos campesinos han incorporado en su agenda de luchas temas relativos a los fenómenos agrarios recientes como el acaparamiento de tierras (*land grabbing*) por parte de capitales transnacionales interesados en el agronegocio como una manera ágil y lucrativa para incrementar las ganancias capitalistas (Borras Jr. y otros 2011; Urioste 2012; Colque 2014). En este nuevo escenario, las voces críticas se han multiplicado debido a que algunos movimientos campesinos consideran que las reformas agrarias vigentes son incluso instrumentos facilitadores de la expansión del acaparamiento de tierras y sistemas de monocultivos a gran escala para la exportación. Esto significa que los marcos normativos de titulación de tierras en realidad estarían operando o siendo útiles para facilitar la incursión de capitales extranjeros en países que tienen todavía recursos naturales sin mercantilizar, no solo para el control de la tierra sino para el control privado de la cadena de transformación, transporte y comercialización de los *commodities* agrícolas.

7. ¿La reforma agraria es relevante y posible hoy?

Después de este breve balance sobre las implicaciones –cambiantes en el tiempo– de la reforma agraria, llegamos a la pregunta de si esta política y concepto histórico tiene relevancia y significado para la actualidad y el futuro. La duda surge en muchos círculos porque si bien persiste una significativa proporción de población rural que vive en pequeña propiedad, este sector rural cada vez juega un rol menos importante como productor y proveedor de alimentos tanto para los propios hogares campesinos como para el resto de la población urbana. Además, una parte importante de los ingresos rurales no proviene de la agricultura. Entonces ¿para qué insistir con entregar más tierras a los campesinos e indígenas? En este escenario muchos dudan sobre la necesidad y utilidad de activar y poner en marcha nuevas reformas agrarias para aumentar el control campesino sobre las tierras productivas. La creciente migración campo-ciudad, el envejecimiento rural, la feminización del campo, la pluriactividad y la importancia de los ingresos no agrícolas –al igual que el deterioro de los sistemas de producción tradicionales intensivos en ‘trabajo

pesado'– hacen que el agro a pequeña escala sea cada vez menos determinante en las estrategias de vida de los campesinos (Colque, Urioste y Eyzaguirre 2015; Fundación TIERRA 2013; 2014).

En el caso de Bolivia es claro que esta nueva realidad rural explica en parte la fragmentación y debilitamiento de las luchas campesinas exigiendo nuevas reformas agrarias. A diferencia de las revueltas y levantamientos históricos, las movilizaciones actuales no son tales sino corrientes de resistencia que no se masifican y no tienen en sus planes la toma física de grandes propiedades rurales. Por supuesto, existen varios casos de tomas de tierras y asentamientos ilegales que después de un tiempo se convierten en exigencias de legalización y titulación, sin embargo, estos casos siguen siendo marginales. De cualquier forma, los intereses globales crecientes por la agricultura ante los problemas planetarios de inseguridad alimentaria, elevación de los precios de materias primas y nuevos usos alternativos de la tierra (biocombustibles), están motivando la re-emergencia de la discusión sobre qué tipo de reforma agraria es necesaria y posible hoy, no solo para promover justicia social sino para lidiar con la conjunción de múltiples problemas. La producción a pequeña escala no solo es deseable por razones de justicia agraria sino como una alternativa ante la insostenibilidad económica y ambiental de los modelos agrícolas mecanizados y dependientes de combustibles fósiles escasos.

Para los países en desarrollo como el nuestro, al menos dos desafíos merecen atención. Uno, la población rural dependiente de la actividad agropecuaria a pequeña escala es aún una proporción significativa. En términos de proyecciones demográficas este sector social no muestra tendencias de desaparición en el corto y mediano plazo. Según el Censo de 2012, el 32 por ciento de la población boliviana es rural y, en números absolutos, tiende a mantenerse en el mismo nivel o incluso con un leve incremento, que seguirá esa tendencia al menos hasta el año 2025 (CEPAL 2004).

Estas proyecciones parecen contradecir las predicciones fatalistas de desaparición del campesinado. Esto significa que los programas

de reforma agraria y la revitalización de las formas de vida campesinas e indígenas parecen seguir siendo tareas imprescindibles, de interés social y prioritarias para cerrar la brecha de desigualdad, pero ¿en qué términos?

El segundo desafío está relacionado con el creciente poder de los capitales transnacionales en la agricultura de exportación que está cambiando la correlación de fuerzas entre los actores agrarios, el sentido de la lucha por la tierra y las relaciones de poder entre el Estado y los grupos de poder agrario⁸. Además, la exposición sin protección de la agricultura doméstica a los mercados internacionales es otro factor que limita las posibilidades de defensa de las formas de producción campesina debido a que las estrategias empresariales de maximización de lucro a través de prácticas como el *dumping* (fijación de precios bajos de los bienes importados para sacar de la competencia a los productores nacionales) o el uso masificado de semillas transgénicas acaban subordinando y debilitando a las economías campesinas.

Además, en nuestro país y en el mundo, ninguna discusión sobre la reforma agraria contemporánea puede eludir el problema medioambiental que es otra cuestión global que merece atención prioritaria. La presión social y económica por la puesta en producción de áreas aún sin explotación agrícola y pecuaria, inevitablemente se traduce en la invasión y mercantilización de los diversos ecosistemas –principalmente bosques primarios y territorios indígenas– que cumplen importantes funciones ambientales y sociales. Este tipo de presiones para la expansión de la frontera agrícola, en general ocasionan resistencias y reacciones por parte de los movimientos ambientalistas y comunidades indígenas. Y es que las tensiones entre tierra para explotación económica y tierra en calidad de áreas protegidas por razones ambientales no son fáciles de superar ni conciliar.

8 El reciente acuerdo entre el gobierno boliviano y el sector empresarial de Santa Cruz para la ampliación de la frontera agrícola de tres a trece millones de hectáreas en los próximos diez años es una muestra de los profundos cambios políticos que está provocando la expansión del agronegocio.

Quienes promueven reformas agrarias ‘revolucionarias’ o redistributivas sostienen que si los campesinos tienen suficiente tierra fértil, es poco probable que invadan tierras del bosque (caso Brasil) o amplíen las tierras de cultivo degradando las zonas más frágiles (caso Bangladesh) (Jacobs 2013). Pero si los campesinos viven de la explotación de tierras marginales y pequeñas parcelas poco productivas, es muy probable que se presente una mayor degradación y sobre-explotación de las mismas, además de la exacerbación de la pobreza y marginalidad rural. Estos argumentos son componentes centrales que sustentan iniciativas y dinámicas convergentes hacia la promoción de la agricultura sostenible y la producción orgánica basada en formas de producción y organización familiar-campesina. Pero no se puede perder de vista que aunque los campesinos e indígenas estén a favor de la protección de los recursos naturales, en un último balance, ellos no estarán al margen de las presiones económicas que ejerce el agronegocio para su expansión y mercantilización de la agricultura familiar, especialmente bajo la figura de “agricultura por contrato”.

Lo que queremos decir es que la relevancia de cualquier reforma agraria en el mundo actual está condicionada a un abordaje temático más amplio que rebase la clásica concepción agrarista. Además de cuestiones de suma importancia como la degradación ambiental, un tema conexo es el reconocimiento legal de los territorios indígenas en el marco de programas de titulación y distribución de tierras. Son territorios que aunque gozan de protección legal en calidad de hábitats de pueblos indígenas y/o ecosistemas protegidos por razones ambientales y estratégicas, no están libres de presiones externas ni de intereses de mercantilización de los recursos naturales. Los Estados juegan cada vez más un rol ambivalente, por un lado, aprobando marcos legales de reconocimiento y protección de territorios de dominio colectivo y aprovechamiento exclusivo de recursos naturales renovables por parte de los pueblos indígenas pero, por otro lado, reteniendo para sí derechos de regulación y control para intervenir y levantar mega-obras, infraestructuras y centros de explotación de recursos naturales a nombre del interés mayor y del desarrollo nacional. El hecho es que cualquier programa de reforma agraria con-

temporánea ya no puede concebir la tierra solo como un factor de producción agrario, cuyo uso mayor sea la explotación económica sino existen múltiples usos y fines competitivos.

En suma, la importancia de la reforma agraria radicará en la recuperación de su concepción original como una política que es parte central del papel del Estado para impulsar programas de desarrollo pero además promover alternativas económicas con claras responsabilidades ambientales. La ampliación conceptual para abandonar el enfoque puramente agrarista es ineludible para incorporar temas de preocupación actual. En Bolivia y al igual que otros países 'extractivistas' de la minería e hidrocarburos, los gobiernos han prestado una atención marginal al sector agrario no comercial. Los modelos extractivistas no han sido sostenibles ni suficientes para generar excedentes económicos y mayor igualdad social basados en el uso sostenible de los recursos naturales y transferencia de excedentes a otros sectores económicos, por ejemplo, para un hipotético desarrollo industrial. La importancia creciente que tiene el extractivismo de los recursos naturales no renovables habría motivado incluso el abandono de los esfuerzos históricos por reducir sustancialmente la dependencia de las exportaciones y por aminorar la dependencia de las importaciones para el abastecimiento de alimentos (Gascón 2010). Es muy probable que Venezuela sea el caso más representativo de cómo el modelo de sobreexplotación de materias primas puede devastar la producción propia de alimentos. Este país es uno de los principales productores de petróleo en el mundo pero tan sólo tiene 12 por ciento de población rural y, en consecuencia, importa más del 70 por ciento de los alimentos (ibíd.).

Debido a estas y muchas otras implicaciones, la discusión informada sobre los contenidos y fines de la reforma agraria contemporánea es una cuestión ineludible. Pero también es evidente que el escenario político, económico y social no sólo es complejo sino marcadamente distinto en comparación con la realidad de hace cuatro o cinco décadas. Esto implica nuevos desafíos incluso para repensar el marco conceptual que generaba argumentos y sustento para los programas de titulación y distribución de tierras. Las contradicciones entre el

extractivismo y el reconocimiento legal de territorios indígenas que contienen recursos estratégicos, también son nuevos elementos a incorporar en la discusión. El concepto de reforma agraria aun goza de legitimidad y aceptación para provocar cambios en la desigual estructura agraria pero si se implementa mediante mecanismos dirigidos a mantener el *statu quo*, solo favorecerá a los intereses económicos del capitalismo agrario en expansión.