

Capítulo 2

Temas agrarios y rurales



Un estudio preliminar sobre las claves del desarrollo rural en la región, una propuesta gubernamental y otra sindical para lograr ese objetivo en Bolivia y la desmitificación de la vocación agraria nacional, además de los riesgos del acaparamiento de tierras, también a partir de resultados de un estudio inédito, son puestos a consideración en este capítulo.

La estrategia de la “Década productiva” propone un incremento en la inversión pública destinada a la producción agropecuaria comunitaria, y que aquélla, además, llegue directamente y “sin burocracia” al productor rural a partir de la propia planificación que éste lleve a cabo con el asesoramiento estatal. Que el Estado se encargue de los servicios y el trabajador del campo se encargue de producir, afirma el dirigente de la Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia, Ricardo Miranda, en su exposición sobre la propuesta de política pública que impulsa su organización y que quiere convertir en ley bajo el auspicio de congresales oficialistas.

Germán Gallardo, del Ministerio de Desarrollo Rural y Tierras, celebra la “apropiación de sectores sociales” de la iniciativa mencionada, aunque no ingresa en detalles de cómo la “Década productiva” podría articularse con el “Nuevo modelo de desarrollo rural integral” de su Ministerio. El expositor indicó que la política sectorial persigue la industrialización de los recursos naturales, la tecnificación de la pequeña y mediana producción rural, el abastecimiento del mercado interno antes que la exportación y la distribución de la riqueza agropecuaria. Para lograr esos objetivos, el modelo gubernamental pone al Estado como el “protagonista y promotor del desarrollo” secundado por las organizaciones sociales y los agentes económicos.

El economista chileno, Alexander Schejtman, observa que una falencia de las políticas de desarrollo rural fue su exclusiva identificación con la ocupación agrícola, pese al surgimiento de otras actividades que exceden aquella tarea y el ámbito en el que se desempeña. Es materia de debate si las propuestas mencionadas previamente vencen esa limitación y tienen un alcance territorial. Precisamente, el estudio en curso que el expositor dirige identificó que el crecimiento económico acompañado de la reducción de la pobreza y la inequidad en territorios de Latinoamérica fue posible gracias a la combinación virtuosa de coaliciones sociales progresistas en el territorio, una estructura agraria adecuada y vínculos constructivos con mercados dinámicos y ciudades intermedias. Es decir, factores que van más allá de la parcela y el arado.

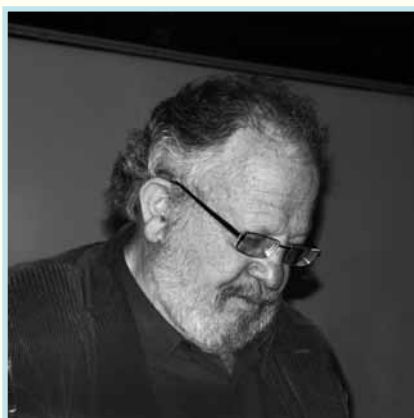
La idea de desarrollo rural limitado a lo agrícola, cuestionada por Schejtman, bien podría derivar en la creencia de que a mayor extensión de tierra hay mayores ganancias. Los expositores José Martínez, ex superintendente Forestal, y Miguel Urioste, investigador de TIERRA, analizan, desde ámbitos distintos, las consecuencias negativas que esa práctica acarrea. El primero la califica como una manifestación de la “cultura agrarista” muy arraigada en el país y que ignora que la mayor parte del territorio boliviano no tiene aptitud agrícola, sino forestal, lo cual, además, deriva en una errada política de distribución de

tierras y prácticas productivas antiecológicas en el área rural. Ante eso, Martínez sugiere volcarse al manejo integral de los bosques, donde reside la mayor riqueza del país. “Podríamos vivir como dioses”, asegura.

Para Urioste, el acaparamiento de la tierra no sólo tiene consecuencias ecológicas o sociales: es un asunto con derivaciones políticas y de trascendencia internacional, pues buena parte de los campos cruceños está en manos de extranjeros, principalmente brasileños. Este fenómeno corrió a la par de la extensión de la frontera agrícola sojera en los últimos veinte años y es posible que se acentúe gracias a proyectos viales, la opacidad del mercado de tierras en Santa Cruz, escasamente regulado por el Estado, y la protección indirecta del latifundio; la Constitución permite la asociación sin límite de propietarios de tierras, lo cual deriva en la posesión de predios por encima del máximo legal de 5 mil hectáreas.

¿Cómo es que algunos “territorios” rurales de América Latina han logrado crecer económicamente, mejoraron la equidad en su población y disminuyeron la pobreza? Para responder a esa pregunta, el Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural (Rimisp) investigó el comportamiento de esos tres indicadores en casi 10 mil municipios de 11 países de la región, y luego se centró sobre los casos positivos para descifrar las claves del crecimiento. Los resultados preliminares del estudio van a continuación.

Dinámicas territoriales en América Latina



Alexander Schejtman

Economista por la Universidad de Oxford e ingeniero comercial por la Universidad de Chile. Ha sido docente en el Centro de Investigación y Docencia Económica (CIDE) de México. Trabajó para entidades como la Cepal y la FAO. Actualmente es investigador principal del Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural (Rimisp).

Por qué enfoque territorial del desarrollo rural

Quiero mostrar algunos resultados preliminares que hace nuestra institución.

Primero, resumiré el proceso por el cual el Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural (Rimisp) concibió la necesidad de un enfoque territorial del desarrollo rural. Fue un recorrido de cinco o seis años que vale la pena esbozar para mostrar las aproximaciones sucesivas que condujeron a la fase en que nos encontramos.

Nuestro punto de partida fue el destacar que la persistencia de la pobreza y la desigualdad en América Latina, en particular la pobreza campesina, era un hecho que no requería de mayor precisión. Cualquier indicador demuestra que cuando aumenta la pobreza, esa situación se incrementa más en el sector agrícola campesino que en el resto de los habitantes rurales. Si hay un sector con

un particular problema de ingreso es, sin duda, el de la agricultura familiar campesina.

Esta persistencia se da, sin embargo, en un contexto de cambios radicales en el mundo rural expresados, entre otros fenómenos, en que la diferencia entre lo urbano y lo rural empiezan a desdibujarse, no simplemente porque sea natural comunicarse por celular desde la chacra con el mercado, sino porque una parte importante del empleo en el área rural ya no es agrícola. Entonces, cuando hablamos de desarrollo rural, no podemos hablar sólo de desarrollo agrícola, sino de otras actividades laborales que desempeña la gente para salir de la pobreza.

En adición a lo anterior, nos encontramos con que la sociedad plantea nuevas demandas sobre el agro; ya no basta con que entregue materia prima para la agroindustria o fuerza de trabajo para los sectores urbanos, sino que le pide que aumente y mejore lo que produce, que lo haga de manera sustentable y que en ese proceso disminuya la pobreza y mejore la igualdad. Para enfrentar estas demandas ha cambiado, además, el papel de los gobiernos locales, a los que se les entrega responsabilidades en materia de desarrollo local y montos crecientes de recursos para ello.

Si a la luz de los cambios ocurridos, de las nuevas demandas y responsabilidades miramos lo que han sido las políticas de desarrollo rural, vemos que no han satisfecho las demandas y no han sido capaces de adaptarse a los cambios. Esta constatación nos llevó a plantear que era necesario salir de políticas que identifican el desarrollo rural con desarrollo agrícola y que, aun aceptando que la agricultura sigue siendo el eje del desarrollo rural en muchas áreas, la política tiene que considerar otros tipos de empleo y de actividad que cobran creciente importancia en la vida de las familias rurales. Son estas constataciones las que dieron surgimiento a la idea de un enfoque territorial del desarrollo rural.

La transformación productiva e institucional

El enfoque propuesto está constituido por dos pilares de abordaje simultáneo. Un primero es la **transformación productiva**. Plantea que es necesario innovar en el qué, el cómo y el para qué se produce, así como en la forma en cómo se organiza el proceso de producción, pues si en un territorio rezagado y pobre se sigue produciendo como antes, se mantendrá aquella condición de rezago. Este pilar, por sí solo no asegura el desarrollo al que aspiramos, pues tenemos muchos territorios exitosos en la producción y exportación, pero que desde el punto de vista de la reducción de la pobreza son un perfecto desastre; basta con mirar lo que pasa en Chile con las tierras forestales, que están entre las exportadoras de celulosa más importantes del mundo, mientras los mapuches incendian los bosques, pues han sido excluidos de los beneficios de dicho proceso.

Por eso, el segundo pilar es el **desarrollo institucional** que asegure que los beneficios de la transformación productiva reduzcan la pobreza y la desigualdad. Cabe señalar que podemos tener territorios con sociedades muy igualitarias, donde las diferencias entre todos son muy pequeñas; como muchas de las comunidades andinas que, sin embargo, no han logrado trascender la repetición ciclo a ciclo de lo que producen y, por lo tanto, tienen una condición de rezago y pobreza permanente. Ahí, el tema es aprovechar ese nivel de igualdad, grado de compromiso y sentido de identidad para dar el salto hacia un proceso de transformación productiva. En estos dos pilares está la esencia de la propuesta que compartimos con varios de los centros con los que trabajamos en red.

Las medidas del éxito

¿Cuál es, en el fondo, el objetivo de la transformación productiva e institucional? Creemos que hay consenso en que el objetivo es asegurar crecimiento para que haya algo más que repartir, pero que ese crecimiento deba asegurar que la pobreza y la desigualdad se reduzcan es decir y que se lo haga de manera ambientalmente sustentable. Admitido esto, nos hemos preguntado: ¿Hay en América Latina territorios que están creciendo y reduciendo pobreza y desigualdad al mismo tiempo?

Para medir el crecimiento tenemos un indicador, el producto (o el consumo) per cápita, que no es el mejor del mundo, pero que existe para todos los países; para igualdad usamos el coeficiente gini, que tampoco es el mejor del mundo, pero es también común a todos los países; y para el incremento o reducción de la pobreza hay diversos índices sobre niveles de ingreso y hay encuestas de hogares que se hacen en todos los países.

El programa, en base a una metodología uniforme en todos los casos (un método que el Banco Mundial había empleado sólo para cálculos de pobreza), analizó la evolución ínter censal (aproximadamente diez años) de la pobreza, el crecimiento y desigualdad para 10 mil municipalidades de América Latina, donde vive el 80% de los habitantes de la región.

Se organizaron los resultados de las tres variables en ocho combinaciones posibles: desde los territorios a los que les fue bien en los tres indicadores (“BBB”), es decir, crecimiento, reducción de la pobreza y mejora de la igualdad; pasando por otros que arrojaron resultados mixtos (“BBM”, “BMB”, etc.); hasta llegar a las regiones a las que les fue mal en todo: no crecieron, la pobreza aumentó y se elevó la desigualdad. Es decir, el desastre (MMM).

Resultados de la investigación del Rimisp

Crecimiento Pobreza Desigualdad (*)	Población	“Municipios”
BBB	7%	12%
BBM	14%	19%
BMB	1%	1%
BMM	8%	6%
MBB	8%	11%
MBM	2%	4%
MMB	22%	14%
MMM	36%	34%
Total	368.240.228	9.416

(*) La calificación en cada uno de los tres indicadores se expresa en buena (B) y mala (M).
Fuente: “Dinámicas territoriales rurales en América Latina”, Rimisp.

¿A qué territorios de Latinoamérica les va bien en todo?

Los primeros resultados nos muestran lo siguiente: sólo el 7% de la población de esos territorios —el 12% de los municipios— había logrado crecer, reducir la pobreza e incrementar la igualdad. Por contraste, en un 36%, la población no había crecido, la pobreza había aumentado, así como la desigualdad. Además, tenemos que un tercio de los territorios había logrado crecimiento y un 70% no. Por ejemplo, tenemos a Chile que como país le ha ido muy bien en crecimiento y reducción de la pobreza, pero del cual sólo el 10% de sus territorios creció.

Entonces, las imágenes de un país pueden ser engañosas si uno descende o asciende —dependiendo de cómo se mire la vida— hacia los territorios para ver qué está ocurriendo exactamente.

Una vez elaborados los mapas de cada uno de los países indicando la evolución de las variables, la investigación se planteó responder, entre otras cuestiones, ¿qué hace que haya territorios con crecimiento, reducción de la pobreza y mayor igualdad? Para ello, de los casi 20 territorios contemplados en el programa, se seleccionó un grupo pequeño para profundizar las primeras hipótesis y afinar la metodología antes de abordar el resto de los casos. Los cuatro territorios elegidos estaban ubicados en Ecuador, Chile, Nicaragua y Perú.

Los pilares del crecimiento, equidad y reducción de la pobreza

Para entender lo que pasó, planteamos como hipótesis inicial que lo observado era el resultado de los siguientes elementos: de relaciones que se establecían entre los actores, es decir, la gente relacionada con el territorio y con influencia sobre él, viviera o no ahí; de las instituciones o las reglas de juego que gobernaban las relaciones entre los agentes de ese territorio (no sólo las leyes formales, que a veces no son las más importantes, sino su expresión informal a nivel local); y los activos —lo que la gente tiene en términos de capital: tierra, maquinaria, recursos financieros, humanos, naturales, culturales, etc.— que entraron en juego a través de los arreglos institucionales y que dieron lugar a que hubiera o no crecimiento con inclusión social.

Sometida la hipótesis mencionada al análisis de los materiales empíricos recogidos en los cuatro casos, se procedió a su reformulación en los siguientes términos:

Factores del desarrollo territorial: la estructura agraria

En América Latina las trayectorias de desarrollo territorial son el resultado de la interacción, a largo plazo, de cinco elementos: la estructura agraria, la estructura productiva, los vínculos urbano-rurales, la presencia de ciudades intermedias y la existencia de coaliciones desarrollistas.

En la estructura agraria de los territorios se distinguen, por un lado, territorios que a mediados del siglo XX tenían grandes propiedades (hacienda o plantación) y una población adscrita a ellas y, por otro, territorios sin grandes haciendas y pequeños productores.

Veamos, por ejemplo, lo que nos dice la historia, de otros países. En el Sur de Estados Unidos había dueños de plantaciones y esclavos negros, mientras que en el Norte había una gran masa de granjeros familiares quienes, a medida que avanzaba su producción, pasaban a demandar masivamente bienes simples de consumo (vestuario) y de producción (herramientas). Eso creó las condiciones para el surgimiento de una industria que partió modestamente y que luego se retroalimentó de este círculo virtuoso de demandas recíprocas. ¿Qué habría pasado en el Sur de no haber mediado la guerra? Lo que pasó con las haciendas en nuestro continente, donde una élite de terratenientes demandaba cosas de lujo que se traían de Europa, y una gran masa, como en el caso de los esclavos, demandaba escasos productos de consumo mínimo que no eran un gran estímulo para una industria, lo que constituyó uno de los argumentos para las reformas agrarias.

El tipo de estructura agraria es un factor determinante de la forma de dinámica territorial, ya sea una estructura heterogénea —basada en la gran hacienda,

con campesinos adscritos y una periferia de pequeña agricultura— o una estructura homogénea, con una gran masa de pequeños y medianos productores agrícolas.

Un segundo factor es el vínculo del territorio con mercados dinámicos. Territorios estancados y con predominancia de familias pobres, al seguir vinculados con los mismos mercados, repiten ciclo a ciclo el círculo de bajo crecimiento o estancamiento y pobreza, y no se ven obligados a innovar productos o procesos de gestión que los lleven a mercados de mayor crecimiento.

Un tercer factor es la presencia de una estructura productiva con un peso importante de la pequeña y mediana empresa (industrial, comercial o de servicios) que surgiría con mayor probabilidad en estructuras agrarias homogéneas y con mercados más dinámicos.

Un cuarto elemento es la presencia de ciudades intermedias que dependen del territorio y que su crecimiento apoye el crecimiento del espacio agrícola, y viceversa. La ciudad intermedia contrasta con otro tipo de núcleos urbanos a los que la población del territorio va a comprar bienes de consumo o bienes duraderos (como ocurre con muchos núcleos dinamizados con el dinero de la migraciones), sin que se dé una reversión del excedente que transforme el propio espacio rural o agrícola. Este tipo de núcleo urbano es como un mecanismo de succión de los excedentes agrícolas. Donde no hay ciudades intermedias, podemos encontrar una dinámica de sostenimiento, ciclo a ciclo, de las condiciones anteriores; incluso, pese que pueda haber incremento de ingresos en determinada etapa.

Tunguragua, en Ecuador, con su ciudad intermedia Ambato, es un caso que reúne las cuatro condiciones positivas: una masa de pequeños productores generó una demanda de bienes sencillos —artesanía de cuero y ropa— que fue creciendo en la medida en que ese mercado se iba fortaleciendo.

El quinto componente de esta hipótesis —el más dudoso de todos porque no hay suficientes antecedentes para construirlo— es la existencia de coaliciones sociales, capaces de empujar un crecimiento incluyente. Se trata de alianzas público privadas lo suficientemente fuertes para estimular el crecimiento equitativo con absorción acelerada de la pobreza; a diferencia de otras coaliciones predatorias, más interesadas en la renta personal que se pueda obtener de los territorios. Sin embargo, no hay una relación de simple causalidad entre este factor y los otros. Es decir, si tenemos una alianza público privada poderosa, de gente interesada, con decisión y sin corrupción, no está todo resuelto porque hay que ver la relación del territorio con las ciudades y qué pasa con los mercados.

A partir de los casos analizados se llegó a la conclusión de que ninguno de los cinco elementos es suficiente por sí mismo, pero que las interacciones de los factores en conjunto parecen ser las que permiten explicar las dinámicas positivas en los casos examinados en profundidad.

Si hay coaliciones sociales interesadas y hay una estructura agraria homogénea de pequeños y medianos productores, esa estructura permite, de partida, una amplia gestación de empresarios; es decir, gente que ha tenido que tomar decisiones sobre qué produce, cómo lo hace y qué hace con lo que produce, y

no simplemente vive a la sombra del patrón de la hacienda. Ahora, si persiste la gran hacienda y una gran masa marginal adscrita a ésta, lo más probable es que no tengamos una masa de emprendedores en esos territorios. Lo mismo ocurre con los patrones de acumulación: parte del excedente puede ir a compras suntuarias fuera del territorio o, en el caso opuesto, puede haber una demanda muy amplia de bienes sencillos y de uso frecuente, con una distribución de ingresos más equitativa que crea incentivos a la producción de ese tipo de bienes.

El expositor responde al público

Responde: Alexander Schejtman

¿Es posible vivir bien si no hay crecimiento?

¿Acaso el desarrollo de bienes de consumo simple se asemeja al vivir bien?

Estoy seguro que abriré una polémica, pero que creo es importante discutir algunas ideas. La primera tiene que ver con una visión que considera al crecimiento como una mala palabra y dice que no es importante ni relevante; que lo que importa es el vivir bien. Habrá que preguntarse lo siguiente: ¿Si no hay crecimiento, es posible vivir bien? Quienes digan que sí es porque piensan en un tipo de vida sin la necesidad de que haya más bienes y servicios para ser aprovechados. Ahora bien, cuando las personas dicen que crecimiento es igual a desarrollo, no estamos de acuerdo, así como no estamos de acuerdo con quien sostenga que se puede vivir bien sin que haya más producción social, o que se puede vivir bien aunque no haya equidad. Mientras persista la pobreza y haya una gran masa que no viva bien y deba buscar formas de vivir bien, llegará un momento en que necesitará que haya algo de crecimiento para satisfacer sus necesidades frente a la pobreza.

En segundo lugar, cualquier crecimiento, no. Sí, crecimiento y sustentabilidad ambiental. Hay un juego de ganancias y pérdidas; cuando crecemos a partir del capital natural, sólo una parte del crecimiento es verdadera, la otra es falsa porque se ha hecho a cuenta de perder capital natural y del crecimiento de futuras generaciones. Cuando hablamos de desarrollo territorial rural, hablamos de un proceso que sea capaz de reducir la pobreza, mejorar la igualdad y asegurar que el uso o aprovechamiento del capital natural no sea en desmedro de la capacidad de las nuevas generaciones de disponer de ese capital. Ese es el vínculo entre dinámicas territoriales y el proyecto de ley de la “década productiva comunitaria”*. Los objetivos de ésta plantean crecimiento, sustentabilidad de patrones y, principalmente, seguridad alimentaria. Como decía Brecht, comer primero y luego la moral.

¿Por qué lo urbano tiene un papel tan importante?

Porque los bienes de consumo y de producción que se requieren para dinamizar la agricultura tienen origen urbano. En todo caso, hay que invertir en el tipo de ciudades que puedan hacer que su fortalecimiento dependa del fortalecimiento de la parte agrícola y no sean una máquina de extracción de excedentes. La importancia de la articulación reside, además, en que muchos elementos de la vida cotidiana de un agricultor pequeño dependen de la re-

* Ver la exposición de Ricardo Miranda.

lación que tenga, en términos de sus compras y ventas, con el núcleo urbano. Por eso el desarrollo rural se remite a los espacios urbanos y va más allá del desarrollo agrícola.

¿Qué se entiende por territorio?

Partimos de que un territorio es un espacio rural con identidad asumida y reconocida por su población y, partir de ello, cuenta con un proyecto de desarrollo consensuado. Sin embargo, desde el punto de vista de la investigación no tuvimos más remedio que asumir territorios en función de algunos elementos distintivos. Por ejemplo, territorios cuya naturaleza y ordenamiento estaban definidos por la producción de leche, como en Nicaragua; o por la relación entre la producción de miles de pequeñas y medianas industrias agrícolas y el mercado intermediario en Tunguragua, Ecuador. Como ven, hubo que ir definiendo los territorios de manera ad hoc.

Lo que está claro es que hay una dificultad entre los límites político administrativos y el territorio. Por lo que he visto en las nuevas denominaciones de la Constitución Política del Estado, tengo la impresión de que Bolivia puede ser el primer país que vaya a definir territorios en términos de identidad y de gestión. Porque uno de los problemas graves del estudio es que la escala del municipio es muy pequeña para pensar en proyectos de dimensiones muy grandes de desarrollo rural, pero la escala del departamento puede ser demasiado grande. Presiento que de las denominaciones de la Constitución emergen formas territoriales ad hoc que, a lo mejor, permitirán territorios como espacios rurales con identidad y, eventualmente, con una propuesta de transformación consensuada por sus habitantes.

Mesa 1: Tierra

Expositores: **José A. Martínez Montaña**
(ex superintendente Forestal)
Miguel Urioste
(investigador de la Fundación TIERRA)

Moderador: **Juan Pablo Chumacero**
(investigador de la Fundación TIERRA)

“Si cambiáramos nuestra cultura agrarista todos deberíamos vivir como dioses en el país”, resume el expositor al hacer su crítica a valores de la mentalidad nacional que anteponen la exclusiva producción agraria a la conservación y aprovechamiento de la riqueza forestal. Cada año —estima— los chaqueos y desmontes por razones agrícolas malogran riquezas que guarda el bosque equivalentes a mil millones de dólares.

Perspectivas del manejo integral de bosques y tierras en Bolivia



José A. Martínez Montaña

Sociólogo, docente de la carrera de Sociología de la Universidad Autónoma Gabriel René Moreno y ex Superintendente Forestal de Bolivia.

Analizar los derechos indígenas en el Estado Plurinacional es útil y necesario para entender el sentido de los cambios que se vienen operando en el país. Los derechos indígenas están presentes en varios escenarios de cambio institucional, normativo y cultural. Además, hay la presencia física de indígena originario campesinos y de mujeres en varios espacios públicos y privados donde estaban vetados. Como en ningún otro momento, hay un mayor reconocimiento del pluralismo cultural y se abandonan las visiones mono culturales, para dar lugar al conocimiento de las distintas realidades naturales y sociales del país.

Aunque estos cambios sociopolíticos tendrán repercusiones en la vida práctica de los ciudadanos, todavía son lentas las adecuaciones institucionales y normativas del Estado desde el pluralismo jurídico.

En este contexto, al reflexionar sobre las perspectivas de manejo integral de bosques y tierras, como parte de los derechos indígenas en la Bolivia post constituyente, es forzoso abandonar los modelos de desarrollo basados en el mercado, dado que consideran a la naturaleza como simple recurso y, a su valor, determinado por la mayor o menor demanda. Desde esa perspectiva no es posible el manejo integral de bosques y tierras ni la concreción de los derechos indígenas, pues el incremento de la pobreza es proporcional a la aplicación de estos modelos que fagocitan pocos recursos altamente demandados y deterioran los recursos naturales.

En esta oportunidad, quiero centrarme en una discusión, todavía subterránea, sobre la cultura agrarista del siglo XVIII. Profundamente arraigada en la sociedad boliviana, esta cultura supone que a mayor extensión de tenencia de tierras se lograrán mayores beneficios; nada más falso. Esa idea, que ignora la realidad natural y social del país y la aptitud de los suelos, está presente en la política de distribución de tierras y en la práctica de muchos sectores de la población.

Para abordar lo que planteo, desarrollaré los elementos de esta “cultura agrarista”. Además, expondré sobre el valor de las tierras en Bolivia; usos y valores naturales en los bosques; el impacto de los desmontes e incendios forestales; y, por último, haré una propuesta de políticas públicas que entiendan a Bolivia como un país forestal y planteen el manejo integral de los bosques a través de la forestería comunitaria y la gestión comunitaria de bosques y tierras, respetando su capacidad de uso, como una alternativa a los modelos de desarrollo que hasta ahora vivimos en el país.

La cultura agrarista y la degradación de bosques

Iniciamos con dos preguntas centrales: la primera es por qué los pueblos indígenas no demandan tierras, ni grandes ni pequeñas, e históricamente reivindicaron la integralidad de sus territorios, entendidos como suelo, subsuelo y sobre el suelo. La segunda pregunta, que muchas veces hicimos y que sigue vigente, es cómo solucionar el problema de los “sin tierra” en un país extenso y deshabitado, cuando aproximadamente el 60% de la población vive concentrada en cuatro ciudades (Santa Cruz, La Paz, El Alto y Cochabamba) y ocupa un espacio menor al 1% de toda la extensión territorial. Espero que al final de la exposición ustedes puedan responder a estas preguntas.

En el mundo entero las reformas agrarias fueron demandas democráticas burguesas de movimientos de liberación nacional o lideradas por los movimientos obrero populares contra las oligarquías y el capitalismo. En la actualidad, tales reformas no tienen sentido. En 2002, en oportunidad de los 50 años de la reforma agraria en Bolivia, pregunté ¿dónde están las tierras agrícolas prometidas?, para evidenciar que la mayor extensión de tierras existentes en Bolivia tiene aptitud forestal y los suelos con aptitud agrícola y cultivados no superan el 8% de la extensión territorial; por consiguiente, la capacidad de suelos en el país es esencialmente forestal. Esta realidad no se asimila adecuadamente en el país debido a que se han entendido como sinónimos dos conceptos diferentes: cobertura y uso. La cobertura (bosques, pampas, ríos, lagos, lagunas, serranías, nevados, etcétera) de carácter físico natural es intrínseca al suelo y limita la capacidad de uso; en cambio, los usos son de carácter sociocultural y correspon-

den a las prácticas sociales apropiadas a las distintas coberturas y eco regiones y que los pueblos indígenas supieron mantener hasta la actualidad.

Ahora bien, tal y como está planteada nuestra realidad ecosistémica, es una buena idea hablar de sistemas agroforestales en los valles y altiplano, donde la cobertura natural fue degradada o está desapareciendo, precisamente, por la arraigada presencia del agrarismo del siglo XVIII. En las áreas boscosas tropicales este agrarismo no tiene tregua, su avance, con la conversión de bosques a la agricultura, se hace a costa del patrimonio natural más importante que tiene el país. Desde la aprobación de la Ley INRA en 1996, se han perdido 7.500.000 hectáreas, la mayor parte, por desmontes ilegales para justificar la función económica social (FES) y mantener la propiedad de la tierra. En la Bolivia post constituyente esa tendencia no para; al contrario, pequeños, medianos y grandes propietarios, particularmente extranjeros, arrasan con los bosques.

Progreso y depredación

Hay sectores agroindustriales del oriente que se sienten orgullosos de la “locomotora del desarrollo” y justifican la conversión de bosques con el argumento de que Bolivia tiene que seguir produciendo alimentos y exportando productos de alta demanda como la soya y, ahora, los agrocombustibles. En realidad no aumentó la superficie cultivada proporcionalmente a los desmontes, lo que está ocurriendo es el incremento de suelos degradados y en proceso de desertificación en aproximadamente 5.000.000 de hectáreas. Las nuevas habilitaciones de bosques para la agricultura están reemplazando a los suelos degradados por la agroindustria. Así, se desaprovechan bosques con gran aptitud forestal y una gran biodiversidad por otros usos menos importantes, en lugar de permitir un crecimiento real del país con la generación de empleo y, sobre todo, para lograr el bien vivir que buscamos.

En tres décadas, las tasas de deforestación han avanzado de aproximadamente 168.000 hectáreas al año, entre 1975 y 1993, a casi 500.000 hectáreas anuales en gestiones recientes. Esta mala práctica, en la mayoría de los casos, tiene rostro y nacionalidades; son algunos colonizadores extranjeros como los menonitas que gozan de franquicias excepcionales para la degradación de suelos, y los capitales golondrina colombianos, brasileños, argentinos, paraguayos y rusos para la producción de soya y arroz que no miden las consecuencias de su sed de ganancias. Esto contrasta con las buenas prácticas, por ejemplo, de la colonia japonesa de San Juan de Yapacaní. Uno de sus ex alcaldes reflexionaba así: “Hace 50 años nuestros padres decían que cortar un árbol era hacer patria, hoy nos damos cuenta del error y estamos reparando los daños sembrando árboles”. Las generaciones que nacieron y crecieron entre las prácticas depredadoras aprendieron rápidamente el agrarismo del siglo XVIII y están ocupando y presionando sobre bosques importantes para convertirlos a la agricultura; lamentablemente hacen eso a partir de la política de distribución de tierras con criterios agrarios. Sí debe dotarse a los sin tierra o a quienes le falte lo suficiente, pero no así. En tierras forestales debe preservarse la capacidad de uso mayor y para ello se requiere cambiar la función económico social en áreas de bosque.

En la actualidad se tramita un proyecto de ley de emergencia forestal que busca evitar la conversión de bosques a otros usos y parar los desmontes ilegales y los incendios forestales que tanto daño causan. El proyecto cuenta con sus primeros opositores, nada menos que abogados del INRA, preocupados por cómo medir la función económico social de “tierras de producción forestal permanente” en las que se restringiría toda conversión. Es decir, la Confeagro (Confe-

deración Agropecuaria Nacional) y la CAO (Cámara Agropecuaria del Oriente) no necesitan de sus propios abogados porque ya los tienen en el INRA.

Superar el agrarismo del siglo XVIII en el país no será tarea fácil debido a que es un fenómeno cultural arraigado en la población. Esta tarea pasa porque las autoridades y todos los productores agrarios no vean a los árboles como estorbo y aprendan que su existencia es condición necesaria para la producción agrícola, por sus funciones de regulación del clima, régimen de lluvias y vientos, además de ser el hábitat de millones de seres vivos. En la Bolivia post constituyente hay gran potencial para superar este agrarismo a partir de la Ley Marco de la Madre Tierra y otras normas derivadas, como la Ley de Bosques. Los principios básicos deberían ser: mejor, Pachamama vestida que desvestida, y que la naturaleza no es un objeto o simple recurso para las actividades humanas, sino un sujeto de derecho y un ser vivo del cual dependemos los seres humanos.

El valor de la tierra en Bolivia

En Bolivia el mercado y comercialización de tierras es muy dinámico, incluso sobre predios que no fueron saneados, ni cuentan con títulos de propiedad. Basta con observar en la página de clasificados la venta de haciendas, de fundos rústicos, de propiedades agrícolas, etcétera. Uno pregunta qué venden, si no son dueños de la propiedad y no cuentan con títulos saneados; la respuesta es invariable: “las mejoras”, es decir, la conversión de bosques.

Los precios son muy indicativos de aquella mentalidad agrarista antes descrita. Por ejemplo, una hectárea de bosque se estima entre 100 y 300 dólares como un precio alto; una hectárea desmontada, 500 a 1.000 dólares; y una hectárea con pasto, por encima de los 1.000 dólares. En el mercado los bosques no valen nada. Esto es crucial, pues en tanto las autoridades y la población no valoren los bosques, los desmontes ilegales, los incendios forestales y la degradación de suelos será de todos los días, como ocurre en la actualidad.

La cultura agrarista de la tierra valora el suelo en función del mercado, es decir, de acuerdo con la demanda de bienes. Los países industrializados, que comprometieron en el pasado sus bosques y tierras agrícolas, demandan alimentos de consumo masivo, lo que promueve, a su vez, los monocultivos y la conversión de bosques para esos menesteres fuera de sus países; poco les interesa las consecuencias ambientales y sociales que eso genera.

La importancia de conocer lo que tenemos

En la Bolivia post constituyente la idea de no mercantilizar los recursos naturales es una contrapropuesta a los modelos desarrollistas; pero aún falta que el gobierno y los bolivianos valoremos de verdad a los bosques y la naturaleza. Ello implica conocer a ciencia cierta los valores naturales que poseemos en términos de productos forestales, biodiversidad, fauna, flora, genotipos nativos, servicios ambientales y paisajismo, y tener inventarios de estos valores en todo el país. Luego, deben planificarse las economías locales, recuperando y elevando a valores universales los saberes y conocimientos de las poblaciones indígenas y la reciprocidad hombre-naturaleza. Esta valoración natural de la biodiversidad y de sus múltiples funciones debe estar acompañada de presupuestos institucionales y registro en las cuentas nacionales. Por ejemplo, cuando la Ley Financiera incorpore un presupuesto para los bosques igual al de hidrocarburos, entonces se habrá producido una verdadera revolución cultural en el país y será posible que los derechos indígenas legislados permitan el vivir bien de la población.

Es esencial que los responsables de la elaboración de políticas públicas, legisladores, ejecutores y autoridades (presidente y ministros) entiendan o, por lo menos, tengan un mínimo de visión sobre la importancia de los bosques a nivel mundial. Por ejemplo, un ministro de finanzas no debería razonar sólo monetariamente, más o menos del siguiente modo: el aporte de los bosques al PIB es del 3%, por tanto, no necesitan más presupuesto porque no generan ingresos. Por ese razonamiento se colocan los bosques y sus recursos intrínsecos a merced de la deforestación, la piratería, la ilegalidad y la conversión abierta a otros usos.

La valorización de los bosques requiere inversiones, implica incrementar el presupuesto de las entidades estatales que promuevan actividades económicas en el área.

Mil millones de dólares se pierden

Consideremos la siguiente situación: supongamos que el rendimiento promedio de madera en una hectárea es de 100 metros cúbicos, con un valor comercial en el mercado nacional de 30 dólares por metro cúbico de tronco cortado. Así, cada hectárea, sólo por su madera, tendría un valor de 3.000 dólares. Si multiplicamos esa cifra por las 350 mil hectáreas al año que se desmontan, tenemos 1.050 millones de dólares. Esto aproximadamente pierde el país con los desmontes e incendios forestales. Gran parte de esa madera va al circuito de la ilegalidad o se pierde con los incendios. Y solamente menciono un recurso; si consideramos a la biodiversidad de los bosques destinada para el biocomercio las oportunidades económicas son mucho mayores. Si cambiáramos nuestra visión y nuestra cultura agrarista todos deberíamos vivir como dioses en el país. Sin embargo, pese a todo lo que tenemos, vivimos en un estado de pobreza lamentable.

Usos y valores naturales en los bosques

La gestión forestal en los 14 años del régimen establecido con la Ley sectorial 1700, en la práctica, estuvo centrada en el aprovechamiento de la madera y en un solo producto no maderable, la castaña. Este régimen fue totalmente vulnerado. Se transgredieron los instrumentos de gestión, como los planes generales de manejo forestal o PGMF, certificados forestales de origen o CFO, autorizaciones de aprovechamiento para uso tradicional, rendimientos y volúmenes. La “discriminación positiva” que se pensó para los indígenas, invariablemente, favoreció a los no indígenas, y estas poblaciones, incluyendo las comunidades originarias y campesinas asentadas en el bosque, siguen haciendo el trabajo sucio para beneficio de los madereros.

Frente a esta realidad se ha planteado el manejo integral de los recursos naturales para generar diversas actividades en los bosques tropicales, tales como el aprovechamiento de productos maderables y no maderables, de genotipos y germoplasma nativo, el biocomercio, paisajismo, ecoturismo y los servicios ambientales. La gestión forestal y el manejo integral de recursos naturales implica institucionalizar los saberes y conocimientos indígenas, y sus prácticas de reciprocidad entre el hombre y la naturaleza, entendidas como forestería comunitaria.

El manejo forestal múltiple del bosque y de los ecosistemas es viable económica, ecológica y socialmente en el marco de sistemas más plurales de manejo, y tiene mayor potencial que otros usos del suelo. Sin embargo, la autorización de usos debe ser apropiada a cada tipo de bosque y según las diferentes ecoregiones. Así, en los territorios indígenas (TCO o TIOC), las autorizaciones

de aprovechamiento deben ser integrales, deben considerar las competencias autonómicas de sus habitantes y contar con planes de ordenamiento territorial ecológico (OTE), de ordenamiento territorial (Plot), de ordenamiento predial (POP) y planes de manejo integral.

En las comunidades campesinas interculturales, de reciente asentamiento en áreas boscosas, es preciso trabajar en el conocimiento de su entorno. Deben contar con asistencia técnica del Estado para evitar la conversión de las áreas de bosque dotadas. El Estado tiene que invertir en programas de reforestación de cuencas, subcuencas, ríos, lagos, lagunas y en las áreas degradadas.

Impacto de los desmontes e incendios forestales

Los desmontes ilegales y los incendios forestales se derivan de la conversión de bosques a otros usos, la piratería de la madera y la justificación de la FES. A las elevadas consecuencias sobre el patrimonio natural de los bolivianos por la pérdida de biodiversidad, se suman los efectos económicos negativos emergentes, como la atención sanitaria, el combate a los incendios, procesos de sanción costosos, pasivos ambientales y calentamiento global.

Los municipios con mayor ocurrencia de fuegos son los que cuentan con pasturas naturales propicias para las actividades ganaderas, seguidos de municipios con bosques y donde hay asentamientos humanos.

Los incendios superaron los registros históricos. Eso se debió a la mayor presencia de materia orgánica, como combustible seco, las olas de calor y la sequía prolongada, pero, fundamentalmente, a los desmontes realizados anualmente. La novedad está en que la población se sensibilizó al sufrir las consecuencias de la humareda en su salud y en el desempeño de sus actividades cotidianas. Eso podría derivar en que cambie la actitud tolerante con las quemaduras, pero es al Estado al que corresponde hacer políticas que desincentiven la conversión de bosques.

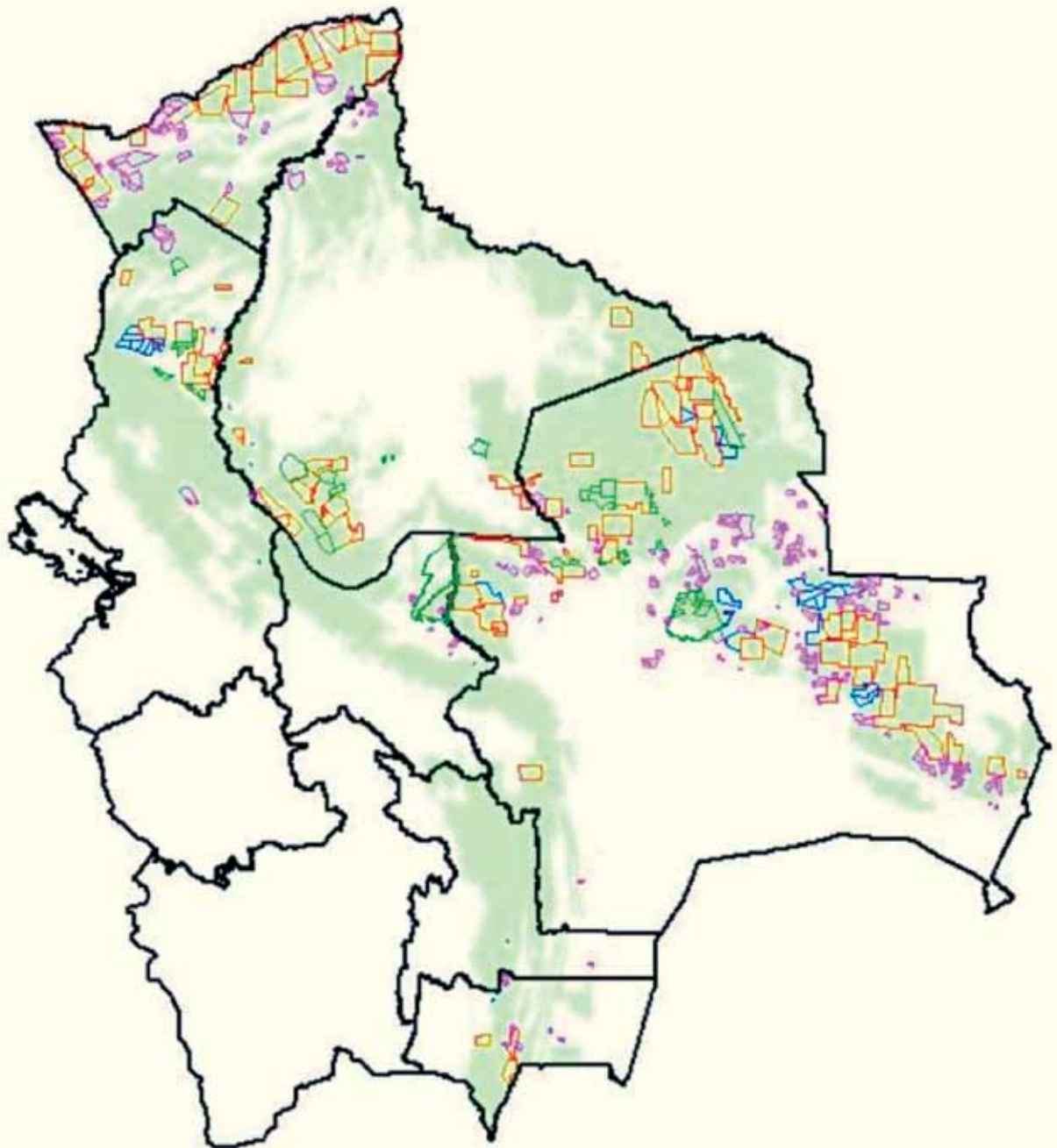
Bolivia, país forestal

La cualidad de país forestal debe incluirse en las políticas públicas post constituyente, en razón de que el mayor potencial económico del país está precisamente en las tierras con cobertura boscosa. El patrimonio natural del Bolivia es megadiverso y ofrece grandes oportunidades para actividades económicas no consultivas, con generación de empleos directos y baja inversión por comparación con otros rubros de la economía nacional.

Los bosques en Bolivia son ecosistemas adaptados a seis grandes ecorregiones; a saber: amazonía, pre andina, bosque seco chiquitano, bosque chaqueño, bosque tropical húmedo y los bosques de altura. La mayoría de los bosques en el país está en territorios indígenas; no es casual, pues, la estrecha relación entre ambos. Así, donde los pueblos indígenas están desapareciendo o sufren procesos de transformación en sus usos y costumbres, los bosques también sufren las consecuencias.

Bienvenido Zacu decía, “los bosques son para nosotros como los supermercados para ustedes; de los bosques sacamos nuestros alimentos, nuestra agua, nuestra vestimenta”. Estos valores son los que tenemos que entender y elevarlos a valores universales para abandonar esa cultura agrarista y plantearnos el manejo integral de los recursos del bosque.

Áreas de concesión forestal y de producción forestal permanente



Manchas verdes: Tierras de producción forestal permanente según el proyecto de ley de emergencia forestal.

Polígonos: Derechos forestales otorgados.

Fuente: Autoridad de Fiscalización y Control Social de Bosques y Tierras.

Menos de 300 ciudadanos brasileños poseen más de un millón de hectáreas de tierras agrícolas y ganaderas en Santa Cruz. Empezaron a comprarlas en los años 90 a precios bajos y ahora valen fortunas. La mayor parte de esas tierras no está todavía saneada, es decir, no tiene títulos de propiedad; sin embargo, las adquisiciones continúan dentro de un mercado poco transparente y sin regulación estatal. Cómo se dio este fenómeno y cuáles son sus consecuencias se explica a continuación.

Extranjerización de la tierra en el oriente boliviano



Miguel Urioste

Economista con una especialización en desarrollo rural en la Universidad Católica de Lovaina. Ex ministro en 1984 y diputado entre 1989 y 1997, fundó y fue investigador del Centro de Estudios para el Desarrollo Laboral y Agrario (CEDLA), del Centro de Educación Popular Qhana y de la Fundación TIERRA, de la que actualmente es investigador.

Annalisa Mauro y José A. Martínez nos han hablado de que el mundo está viviendo un fenómeno estructural de acumulación de tierras, promovido por algunos gobiernos de países desarrollados del primer mundo, que identifican áreas productivas en África, Asia y América Latina, y las compran. La FAO, a través del investigador Sergio Gómez, impulsa un estudio en todos los países de América Latina sobre la extranjerización del derecho a la tierra. En el caso de Bolivia, este estudio lo hacemos en la Fundación TIERRA.

La presencia extranjera a principios y mediados del siglo XX

Quiero remontarme en la historia para entender lo que vivimos ahora. A principios del siglo XX, el Estado boliviano hizo grandes esfuerzos por lograr inversión extranjera, a través de la concesión de enormes extensiones de tierras en la amazonía boliviana (300 mil km²). Mediante leyes aprobadas en el Congreso, el

Estado otorgó tierras a empresas transnacionales, entre ellas la Bolivian Syndicate; una firma específicamente creada para ello, a la que se adjudicaron cerca de 200 mil kilómetros cuadrados del territorio del Acre. El intento boliviano por ejercer soberanía sobre su territorio en esa región estuvo en el centro de la guerra del Acre, que derivó en una de las muchas amputaciones que el territorio de Bolivia sufrió en su historia.

En esa época se pretendía estimular la presencia extranjera, atraída por los recursos naturales del bosque, principalmente la goma.

La intención mencionada no sólo se remonta a principios del siglo XX. La misma Ley de Reforma Agraria, de 1953, establecía que todo extranjero tendría los mismos derechos que los bolivianos para recibir tierras dotadas por el Estado, siempre que cumpla con requisitos de migración y colonización. “Dotadas por el Estado” significa tierras entregadas gratuitamente. Esa reforma agraria tan radical en otros aspectos muestra un lado generoso de oferta de recursos naturales a cualquier extranjero que quiera asentarse en Bolivia para producir bajo modelos extractivistas y agrícolas. Por eso, no es raro encontrar en el país, sobre todo en Santa Cruz, tantos apellidos, no solamente japoneses y menonitas —que integraron las primeras migraciones de los años 50 y 60— sino, más adelante, croatas, serbios y, últimamente, brasileños y argentinos.

Para entender lo que ocurre hoy en el país, y particularmente en el oriente, también tenemos que saber cómo se origina el mercado de tierras de Santa Cruz —como señalaba José Martínez— y por qué no es transparente; es un mercado segmentado, casi clandestino y que trata de escapar a toda regulación y control del Estado. La razón es muy simple: 402 personas jurídicas y naturales, según estadísticas oficiales, recibieron nada más y nada menos que 7,7 millones de hectáreas en calidad de dotación. Esa es la base material y estructural del mercado de tierras en el oriente de Bolivia.

La situación actual

¿Qué cambios hubo en los últimos años? La Ley INRA, en 1996, y posteriormente la Ley de Reconducción Comunitaria de 2006 y la nueva Constitución Política del Estado de 2009 prohíben expresamente la dotación de tierras fiscales a extranjeros; es decir, desde 1996 el Estado no puede entregar gratuitamente tierras a ciudadanos que no sean originarios del país. Sin embargo, las tres normas dejan libre todo el proceso de compraventa de tierras, o sea, no crean ningún mecanismo de regulación o supervisión pública estatal sobre las formas de adquisición de tierras por extranjeros.

Es más, y este es un tema seguramente polémico, la nueva Constitución del Estado Plurinacional, que establece la condición básica del vivir bien y condena al desarrollismo —en algunos aspectos estamos de acuerdo con esa visión tan fundamental—, en los hechos legaliza el derecho propietario de la tierra sin límite de tamaño. Legaliza el latifundio.

La nueva Constitución del Estado Plurinacional permite la creación de empresas con socios que poseen, cada uno, hasta cinco mil hectáreas, pero sin límite de número de socios. Por lo tanto, hoy no hay en Bolivia ningún límite al tamaño máximo de la propiedad; y esto estimula el mercado de tierras, estimula el agro negocio y estimula el mono cultivo de exportación.

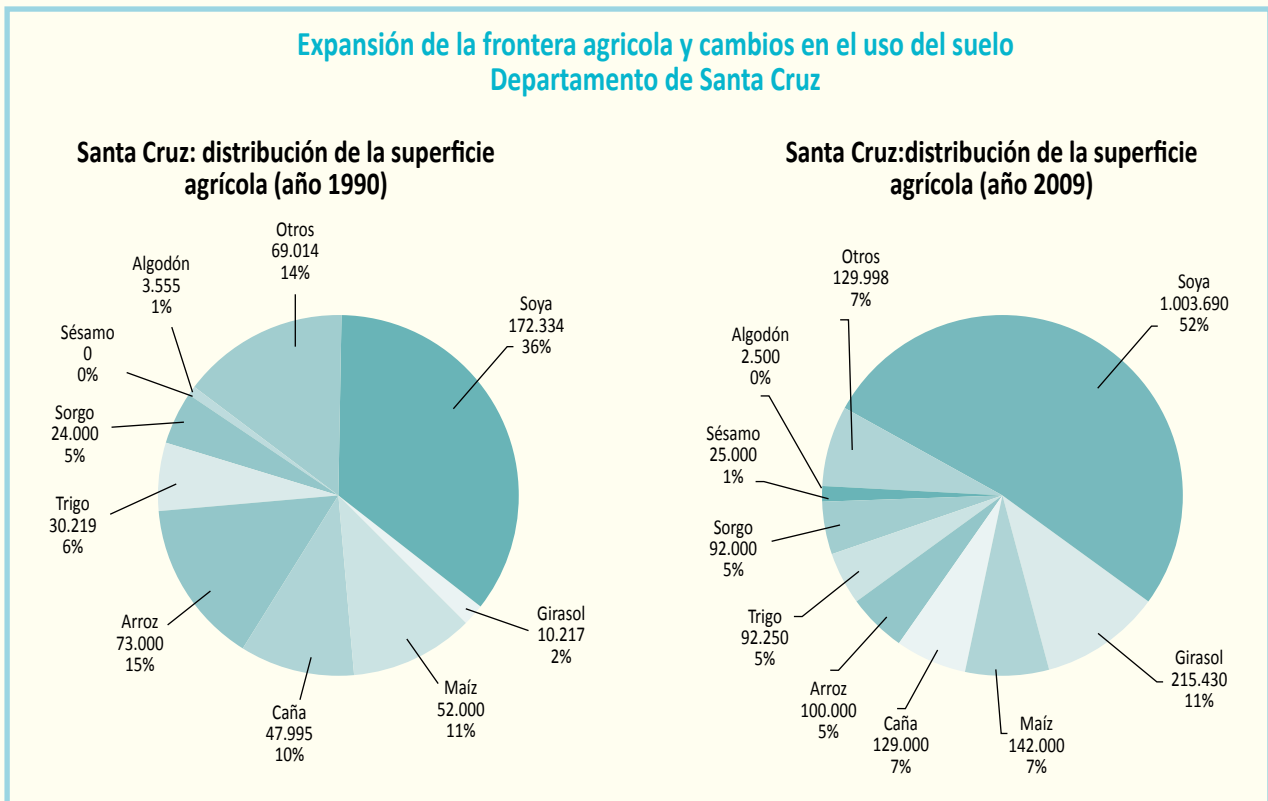
Veremos por qué a pesar de las condiciones políticas tan peculiares del país

y de las restricciones que hay en otros aspectos, hoy, en Bolivia, ciudadanos extranjeros siguen comprando tierras a pesar de la inseguridad jurídica prevaliente. La única condición que se exige a esta gran propiedad de cinco mil, 10 mil, 20 mil, 50 mil hectáreas es que cumpla la función económica social. ¿Cómo se verifica ese cumplimiento? Mediante una inspección que debe hacer cada cierto tiempo el Estado a través del INRA.

Expansión de la frontera agrícola en Santa Cruz

La frontera boliviana con Brasil, de 2.000 kilómetros, es la más extensa de ese país con otro vecino. Al ubicar en un mapa a Santa Cruz, vemos que la mayor parte del límite internacional con Brasil está en ese departamento. Por lo tanto, es casi natural que se entable una relación comercial de mercado y de presencia brasileña cada vez más creciente en el departamento de Santa Cruz. Esto tiene explicaciones también en el ámbito productivo. Hasta hace unos años atrás, todos sabíamos que los principales productores de alimentos de Bolivia eran los campesinos del altiplano y los valles. Eso se acabó; hoy en día el departamento de Santa Cruz es, sin duda, el que mayor superficie destina al cultivo agropecuario: 1,8 millones de hectáreas, de un total de 2,7 millones que se cultivan en Bolivia. Ha habido, por lo tanto, un salto en la frontera agrícola de Bolivia a partir de la ampliación, muy acelerada, de la frontera agrícola en Santa Cruz.

La expansión de la frontera agrícola se explica en el gráfico adjunto. Si tuviéramos que comparar la frontera agrícola de 1990 con la de 2009 necesitaríamos dibujar una torta seis veces más grande para ese último año. La superficie cultivada en Santa Cruz ha crecido exponencialmente en las últimas dos décadas, pero particularmente en la última, y hay un responsable central de ese crecimiento: el cultivo de la soya.



Fuente: Cainco, 2010.

También otras actividades productivas en la región, entre ellas, los cultivos del trigo, maíz y arroz que han crecido notablemente, aunque aún somos deficitarios y no tenemos seguridad alimentaria en esos rubros.

La soya, el corazón del modelo extractivista

Se puede apreciar en la gráfica cómo se ha pasado de una superficie de 172 mil hectáreas de soya en 1990 a un millón en 2009. Este crecimiento sólo tiene parangón con fenómenos ocurridos en Paraguay y Uruguay. Sabemos que Brasil tiene 22 millones de hectáreas cultivadas de soya, Argentina, 20 millones, Paraguay 3 millones, le sigue Bolivia con 1 millón y después Uruguay, con cerca de medio millón de hectáreas. El fenómeno de la soya está en el corazón del modelo extractivista de ampliación de la frontera agrícola depredadora, a costa de la destrucción del bosque húmedo tropical, particularmente, en las regiones amazónicas.

Según la Cámara de Industria, Comercio, Servicios y Turismo de Santa Cruz (Cainco), en el departamento podrían habilitarse 22 millones de hectáreas para la ganadería. Para la Cámara, en más de la mitad de la superficie departamental —de un total de 37 millones de hectáreas— podrían sembrarse pastos para el engorde y cría intensiva de ganado. El efecto ambiental, económico y político de esa posibilidad tendría que por lo menos discutirse.

Hace unas semanas, la Autoridad de Fiscalización y Control Social de Bosques y Tierras (ABT) informó que en Santa Cruz, 30 familias o grupos empresariales controlan casi cuatro millones de hectáreas de concesiones forestales legales, otorgadas en el marco de la Ley Forestal de 1996. Sin embargo, hay un dato que se olvida de explicar la ABT, y es que hasta 1996 esas mismas 30 familias tenían el control de 22 millones de hectáreas. Hubo una recuperación del Estado de más de 15 millones de hectáreas que sirvieron de base precisamente para la posterior titulación de los territorios indígenas o TCO. Estas cifras nos muestran que entre 1996 y 2006 hubo una reducción muy significativa de los bosques en manos de empresas particulares, de 22 millones de hectáreas a 3,7 millones de hectáreas.

Cómo funciona el mercado de tierras

El mercado de tierras en Bolivia funciona solamente en Santa Cruz; entendido como un mercado de superficies grandes. No hablamos del mercado de tierras de pequeñas comunidades campesinas en el que se negocian media o dos hectáreas, sino de una región donde hay un mercado integrado a la globalización, al agronegocio. Eso ocurre en Santa Cruz de dos formas:

Primera, a través de intermediarios, corredores o inmobiliarias. Hemos clasificado miles de avisos en los últimos cuatro años, publicados en el periódico El Deber, que muestran un mercado dinámico en el que las tierras son ofrecidas en diferentes lugares del departamento; unas para uso agrícola y otras para uso ganadero. Más adelante, veremos en qué regiones.

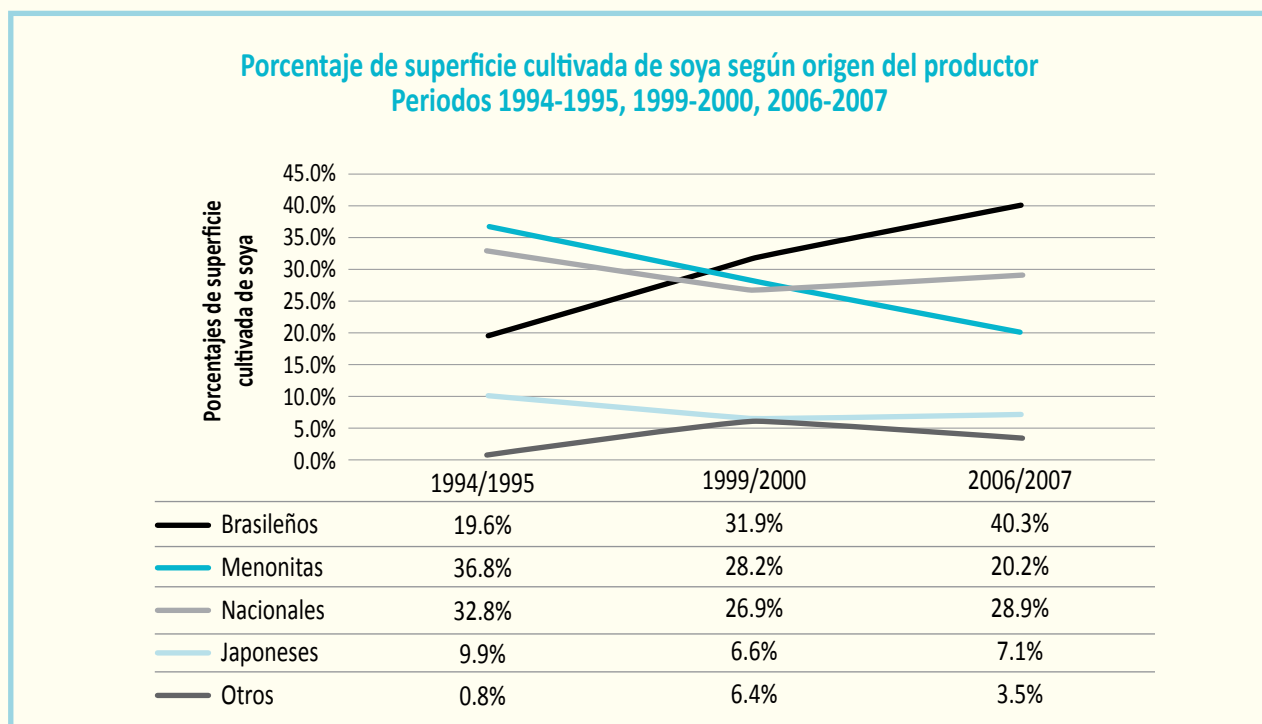
El atractivo de la inversión extranjera

Segunda, el principal mecanismo del mercado de tierras en Santa Cruz es ejercido directamente por el propietario de la tierra y el comprador interesado, a través de los gremios de productores. La Federación de Ganaderos, la Asociación de Productores de Oleaginosas y Trigo (Anapo), la CAO, la Cainco sirven de escenarios de encuentro entre interesados en vender y comprar tierras, y es la banca privada el principal instrumento para la intermediación de ese mercado (hace diez años tuvo un papel importante el Banco de Santa Cruz, en ese entonces, propiedad de un gran terrateniente ganadero).

Hoy en día, año 2010, podemos afirmar que el agro negocio de la soya en Bolivia está controlado por ciudadanos brasileños y argentinos, que estos productores agropecuarios extranjeros son muy apreciados y son parte de los círculos sociales de la clase media como las fraternidades, también de los círculos de poder, y hasta cuentan con una influencia política muy solapada. Hay una receptividad generalizada de las clases medias agropecuarias a la inversión extranjera directa porque les compra sus tierras, porque trae capital y viene de empresas de sus países de origen que manejan el *know-how* o conocimiento del negocio: conocen los mercados, las semillas, los mecanismos de siembra, los sistemas de intermediación, la importación de los insumos, etcétera.

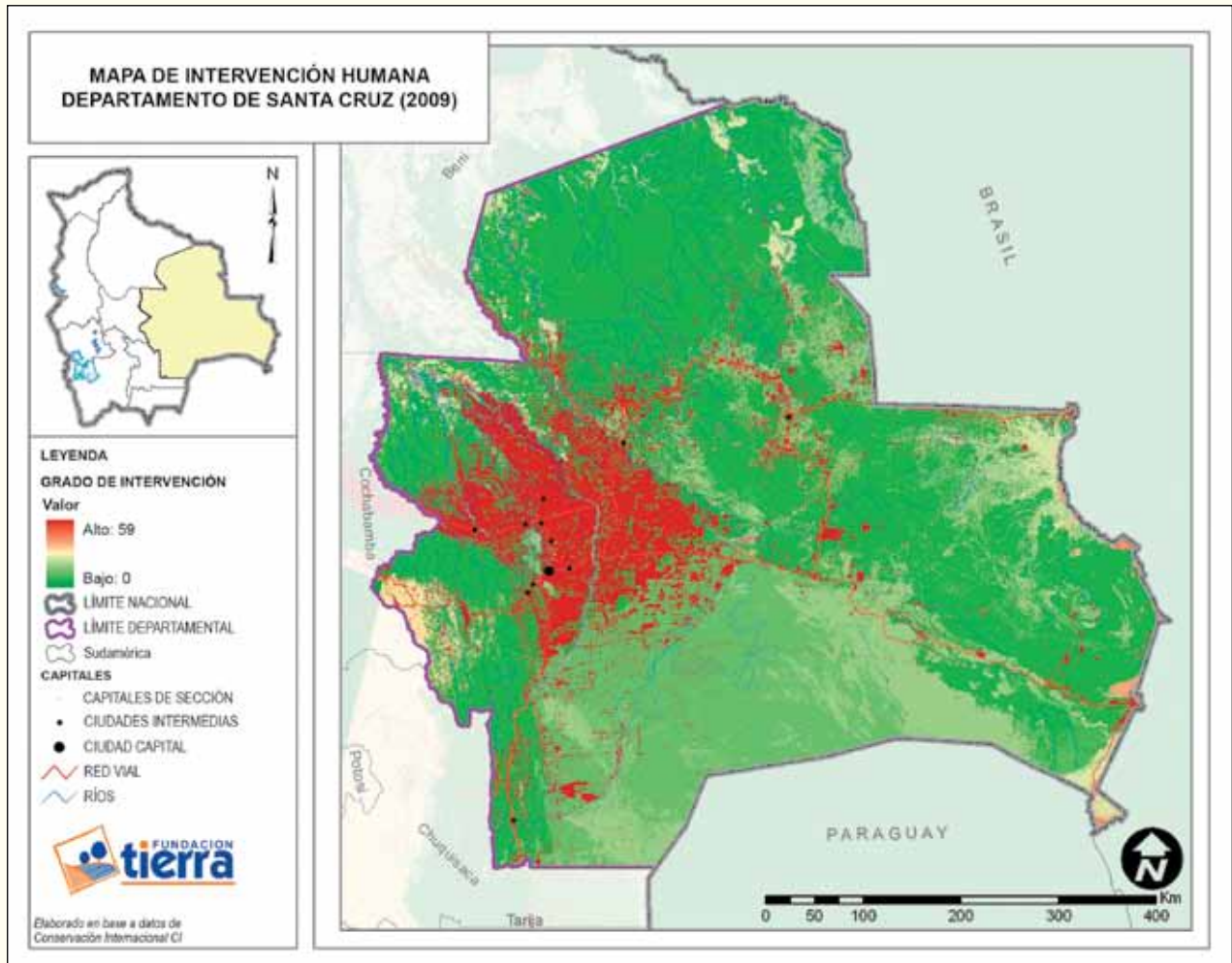
La línea negra del siguiente gráfico muestra cómo la superficie en manos de ciudadanos brasileños aumenta constantemente desde 1994 hasta 2007. Su presencia en otros cultivos también es significativa; eso, sin tomar en cuenta la existencia de extranjeros de otras nacionalidades que manejan superficies grandes.

A fines de los 90, estaban hipotecadas en la banca boliviana 800 mil hectáreas y se ofrecían a la venta en los anuncios de periódicos cerca de un millón de hectáreas de tierra. Fue una coincidencia notable.

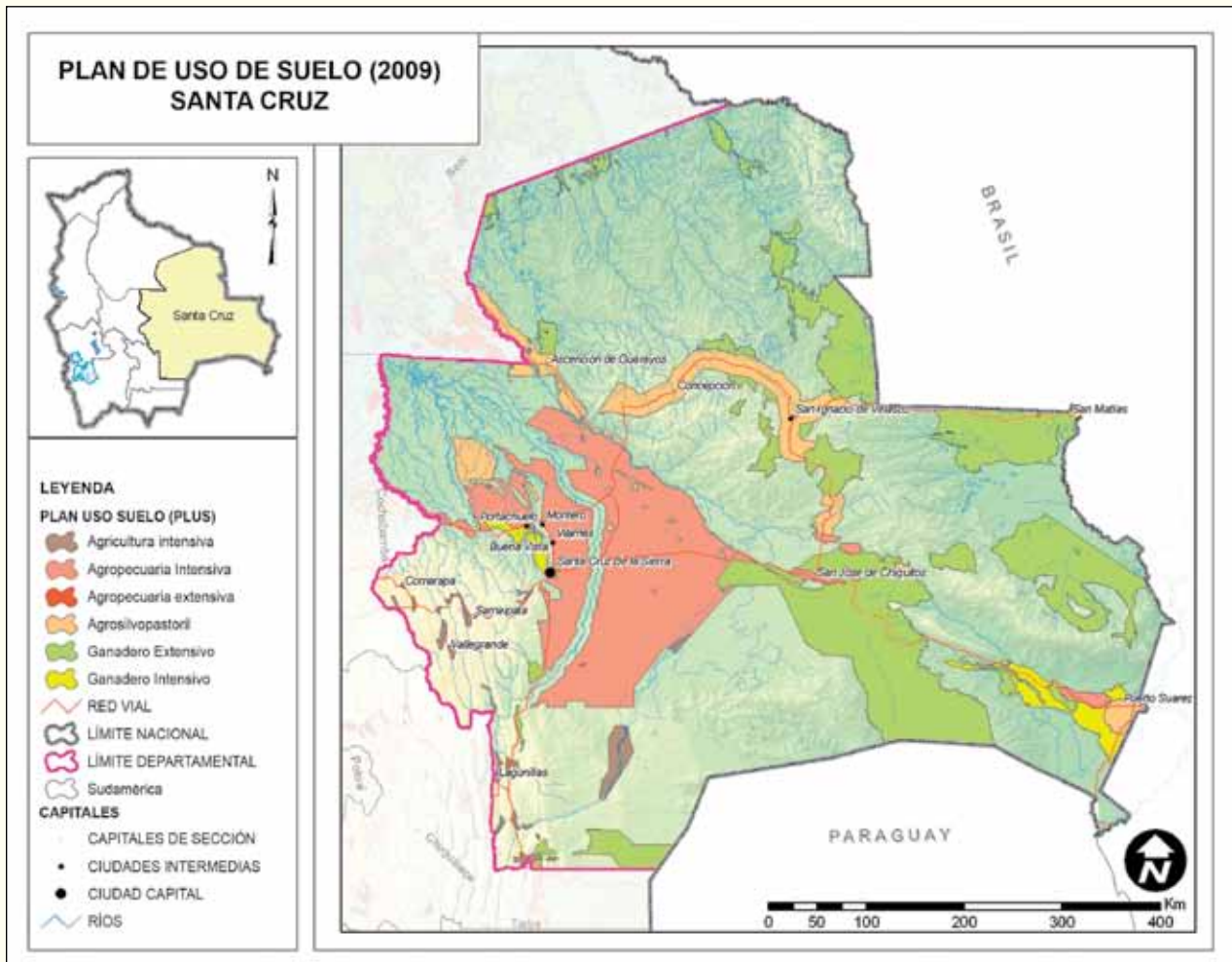


Fuente: elaboración propia en base a Anapo.

El mapa de Santa Cruz muestra la mancha de intervención humana, los sectores en los que el hombre afectó la naturaleza a través del desmonte. Está claro cómo esta mancha de expansión se acompaña de la construcción de carreteras, de los asentamientos de colonizadores de las tierras altas, pero, sobre todo, de la expansión del cultivo de la soya en las tierras bajas del este y en la región integrada del norte.



El siguiente mapa muestra el plan de uso del suelo de Santa Cruz. Vemos que en el departamento toda la tierra agrícola disponible ya está siendo utilizada, por lo cual, todo nuevo asentamiento humano o expansión de la frontera agrícola o ganadera será a costa de los bosques.

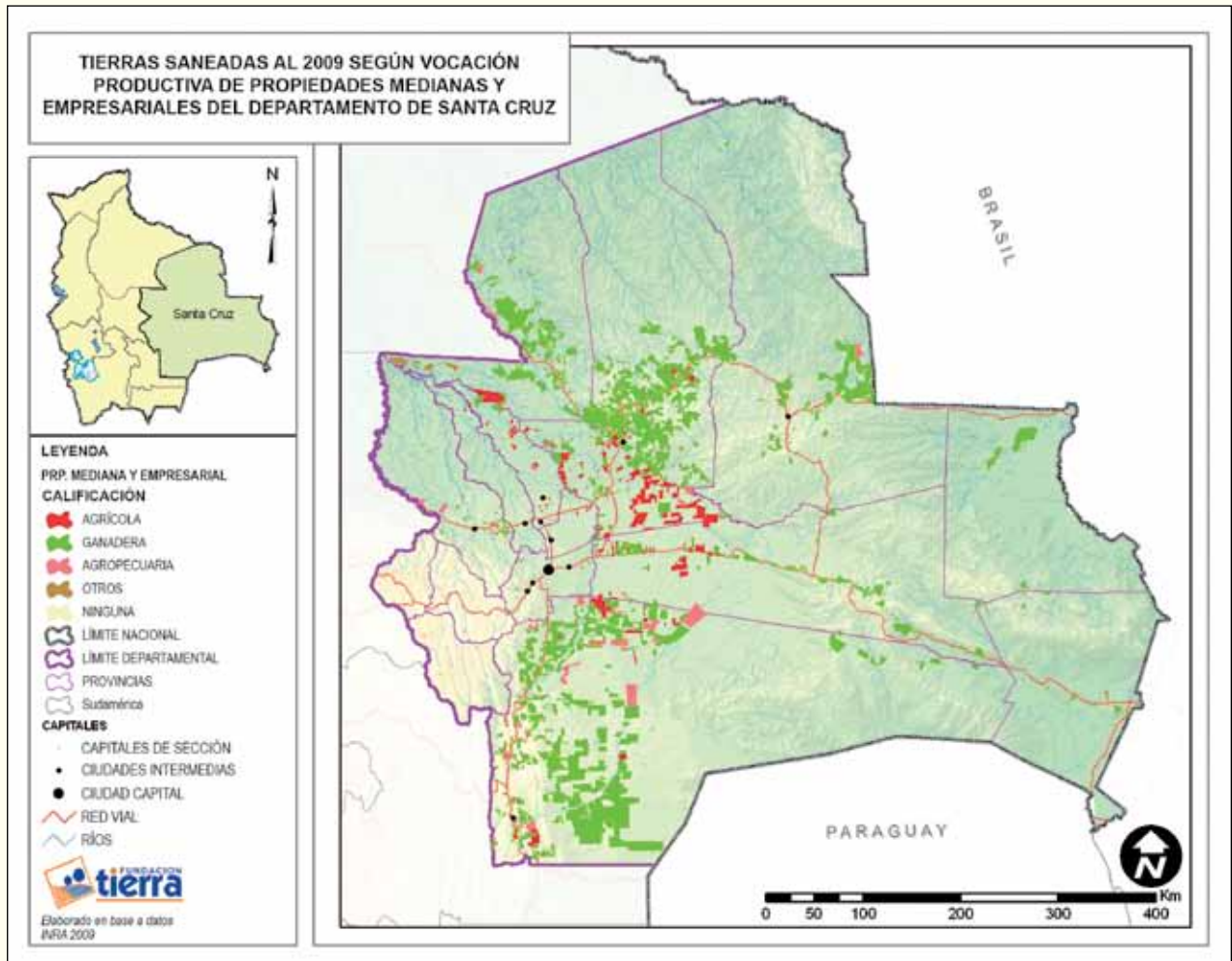


Fuente: Fundación TIERRA.

Elevado lucro en tierras sin títulos

En los últimos 15 años, ciudadanos brasileños habrían comprado de bolivianos, aproximadamente medio millón de hectáreas de uso agrícola, mientras que unas 100 mil hectáreas habrían sido adquiridas en los últimos cinco años por los argentinos. Lo notable es que casi todas estas tierras carecen de títulos de propiedad saneados. La pregunta es: ¿Cómo estas personas se atreven a comprar tierras sin derecho propietario? La respuesta es lógica: la rentabilidad del negocio es tan alta en el corto plazo, cuatro o cinco años, que permite al inversor asumir semejante riesgo. El riesgo es que el Estado se las quite, que el INRA haga el saneamiento y verifique que esas tierras tienen origen chuto, que sus papeles no son legales. Sin embargo, paradójicamente, la nueva Constitución apoyará a estos poseedores de tierras, no propietarios, porque están trabajando la tierra, porque efectivamente la están cultivando, y la ley boliviana no distingue entre extranjeros o bolivianos asentados en el país, mientras trabajen la tierra. En consecuencia, esas superficies van a ser protegidas por la norma.

En el siguiente mapa, que corresponde al saneamiento hasta 2009, aparecen en color rojo las áreas agrícolas saneadas, que no son ni el 10% de la mancha de intervención que hemos mostrado en el mapa anterior, lo que demuestra empíricamente que la gran parte de las tierras destinadas al cultivo de la soya no tiene títulos saneados. Las tierras en color verde son tierras de uso ganadero. Es notable cómo el saneamiento de éstas avanzó más rápidamente, ya que simultáneamente a la titulación de los territorios indígenas que están en esas regiones, se han ido saneando las áreas de uso ganadero, por colindancias.



La mayoría de este medio millón de hectáreas de ciudadanos brasileños fue comprada a mediados de los años 90 a precios muy bajos, entre 100 y 800 dólares la hectárea, dependiendo del lugar y el año de compra. Hay brasileños que afirman que han comprado sus primeras tierras entre 50 y 80 dólares por hectárea. Hoy, cada hectárea de estas tierras soyeras del norte integrado de Santa Cruz vale en promedio 2.000 dólares, incluidas las mejoras, como caminos vecinales y electrificación, que son obras públicas, e inversión privada en nivelación de suelos y cortinas rompe vientos, entre otras. En la Argentina o Brasil cada hectárea cuesta 8.000 dólares. Ese es el principal incentivo para que productores soyeros del Brasil y la Argentina vengán a Bolivia y compren tierras.

También compran tierras para la ganadería

En los últimos cinco años también ciudadanos brasileños habrían comprado —no afirmo enfáticamente porque no tengo los datos estadísticos, pero sí el trabajo de campo y observación directa, en San Matías y Puerto Suárez, municipios de frontera— cerca de 700 mil hectáreas de uso ganadero, especialmente, en las regiones de la frontera con el Brasil. Sumando 500 mil hectáreas de uso agrícola sojero, más 700 mil hectáreas de uso ganadero, hoy en día, unos 300 ciudadanos brasileños serían dueños de un millón 200 mil hectáreas. En los municipios de las provincias Velasco, Ángel Sandoval y Germán Busch, que colindan con Brasil, recientemente se han hecho compras de tierra de vocación ganadera.

También es importante conocer que muchos bolivianos alquilan sus tierras a un valor promedio de cien dólares la hectárea por cada cosecha. Es una práctica cada vez más común, no sólo en Bolivia. Muchos propietarios de tierras en Uruguay y Paraguay, que no tienen el conocimiento tecnológico ni son agricultores, prefieren alquilar sus tierras a los argentinos o a los brasileños en lugar de meterse a sembrar, cultivar, exportar, transportar, colocar en el mercado, negociar los precios, etcétera, ya que todo ello es un proceso complejo. Por lo tanto, hay una élite departamental en nuestro país que vive del alquiler de las tierras. ¿Cuántos son? No lo sabemos, pero por mil hectáreas reciben 100 mil dólares de renta anual. O sea, hay mucho dinero detrás del arrendamiento.

Es evidente que los mayores concentradores de tierras en Bolivia continúan siendo los ganaderos bolivianos, pero lo novedoso es que hay un progresivo acaparamiento de parte de extranjeros, especialmente brasileños y, más recientemente, argentinos.

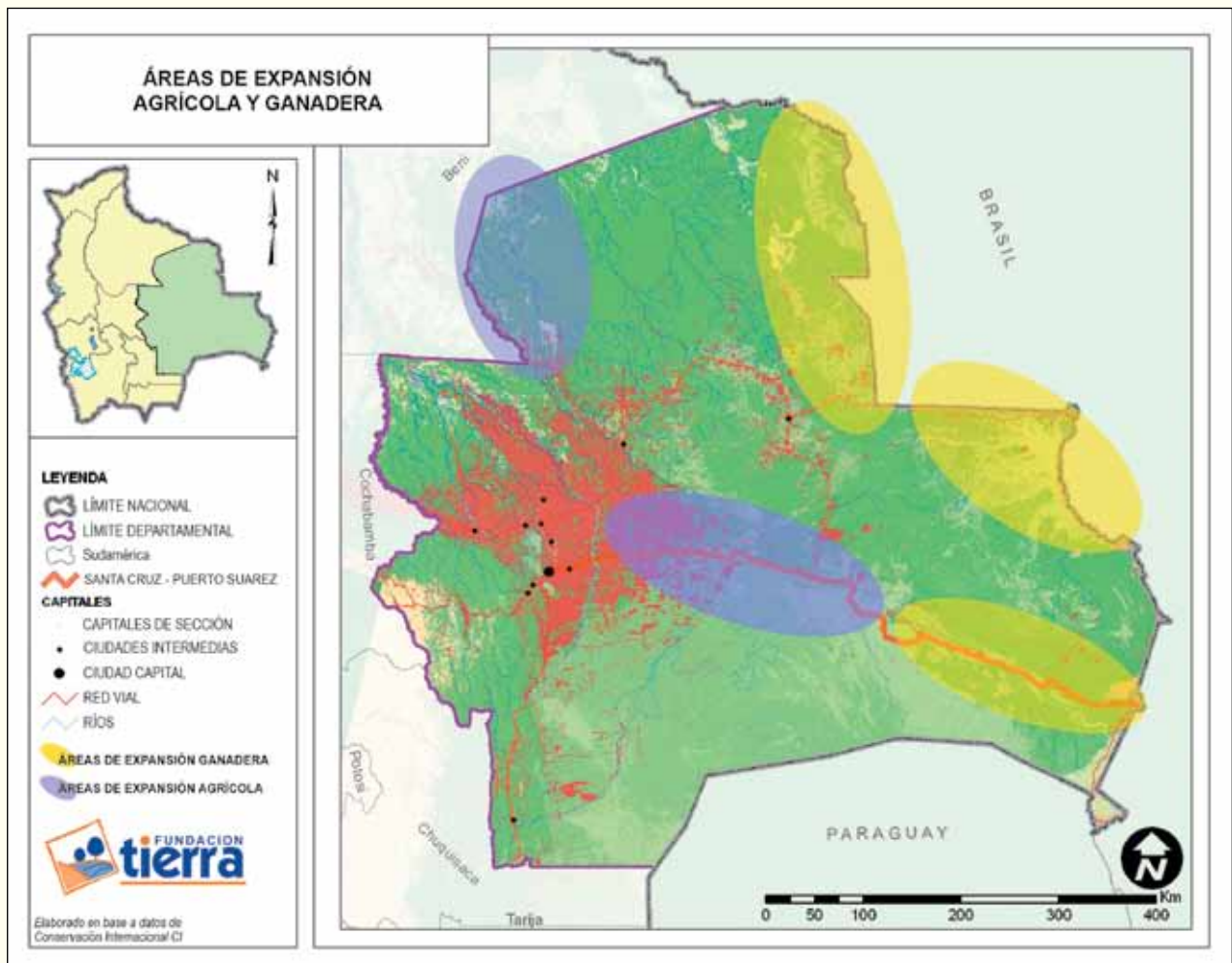
Poca regulación y transparencia estatal

El Estado boliviano no tiene capacidad para regular el mercado de tierras. La Ley de Reconducción Comunitaria de 2006 estableció la creación de un registro de transferencias a cargo de la Unidad de Catastro del INRA. En dos años y medio de funcionamiento de ese servicio, apenas se han podido clasificar cerca de 400 transferencias de tierras en todo el país. Los compradores y vendedores no saben de la existencia de este mecanismo legal, ni de que están obligados a hacer un registro de la compra o venta de la tierra antes de inscribir la operación en Derechos Reales. Además, el registro del INRA no identifica la nacionalidad del comprador.

En trabajos similares del grupo con el que hacemos el estudio sobre la extranjerización en América Latina, vi que en todos los países, particularmente en Uruguay, es completamente accesible y transparente la información sobre la nacionalidad de compradores y propietarios. En ese país se puede saber al día siguiente de la operación cuántos argentinos o brasileños han comprado cuántas hectáreas, a qué precio, a quién y dónde. En Bolivia, el mercado de tierras es turbio y nada transparente, y el Estado, hasta hoy, no ha montado el aparato institucional para regular o controlar las compras de tierras.

El mercado de tierras crecerá aún más

En el siguiente mapa, las áreas de color amarillo son de expansión ganadera y las de color lila, de expansión agrícola. Vemos cómo en la carretera Santa Cruz-Puerto Suárez están presentes ambas actividades. Entre la ciudad de Santa Cruz y Rincón del Tigre, aproximadamente 300 kilómetros, está una zona de posible expansión agrícola. Eso forzaría el uso del suelo pese a que el plan de uso agrícola determina que no son de categoría 1, para el cultivo de la soya; pero yo les apuesto que de aquí a cinco años todas estas tierras estarán cultivadas con soya.



La próxima inauguración de la mencionada carretera forzaré la expansión agrícola y agropecuaria del departamento, estimulará un mercado de tierras más dinámico y tendrá serios impactos ambientales. No sólo eso; habrá conflictos sobre derechos entre pueblos indígenas, comunidades campesinas, productores bolivianos y extranjeros y con concesiones forestales, mineras y petroleras.

Tareas urgentes: sanear y eliminar el latifundio

Para finalizar, quiero plantear algunas tareas urgentes que el Estado y las organizaciones deberían emprender:

La primera es sanear las tierras de las empresas. Yo no entiendo la razón por la cual eso se ha postergado por 14 años. Desde que se inició el saneamiento, hasta ahora, no hay tierras agrícolas saneadas, ni de la gran empresa agrícola ni de la mediana. La segunda tarea urgente e impostergable en el país es eliminar el latifundio. Insisto con lo que dije en el seminario de TIERRA del año pasado: la reforma agraria del presidente Morales ha tenido un avance muy importante en la titulación de territorios indígenas y en recortes importantes a barraqueros y ganaderos —una superficie de 3,9 millones de hectáreas—, pero el latifundio sigue vigente. Es muy importante fortalecer la seguridad jurídica de todos los productores, pequeños, medianos y grandes. Es clave elaborar un catastro; el

saneamiento no servirá de nada si no concluye con un catastro, actualizado periódicamente por los municipios, y que registre la nacionalidad del poseedor o dueño de la tierra. En mi opinión, muy personal, es clave frenar la extranjerización y controlar ese proceso que está totalmente fuera del control del Estado; para eso es necesario regular el mercado de tierras y solamente lo puede hacer o el INRA o la ABT.

Una herramienta clave para esto es que se cumpla el plan de uso del suelo. He leído en alguna parte que hay que “adecuar” el Plus. La pregunta es cómo se lo puede adecuar; se lo podrá manipular, pero no adecuar. No se puede cambiar, de acuerdo a un criterio arbitrario, la vocación de uso de suelo que ya fue establecida hace 15 años. El Plus es el Plus: hay tierras agrícolas de intensidad 1, que son las que están en el mapa, las que acabo de mostrar y no hay otras; hay que cumplir eso.

Los expositores responden al público

Responde: José A. Martínez

Reducir la agricultura y hacerla más eficiente

¿Cómo se podría hacer un manejo integral de bosques?

El manejo integral no pasa porque la ABT dé mayores autorizaciones de aprovechamiento de madera; ese es el diseño de régimen forestal centrado en la madera que debemos abandonar porque no se aplicó en beneficio de los bolivianos, sino fundamentalmente por el interés de otros países que no tienen ese recurso. Entonces, cuando hablamos de manejo integral de bosques nos referimos al aprovechamiento maderable y no maderable, al biocomercio, ecoturismo, paisajismo, servicios ambientales y una lista larga de actividades.

Por eso, para solucionar el problema de los sin tierra tenemos que constituir comunidades agroforestales —no orientadas a la agricultura— que hagan aprovechamiento integral de los recursos que he mencionado; sobre eso hay experiencias exitosas muy interesantes. El estado del Acre (Brasil) planteó la idea del “Estado de la Floresta” e ingresó al manejo integral de los recursos del bosque, con lo que cambió la calidad de vida de sus ciudadanos y las condiciones de habitabilidad de sus bosques.

¿La visión productiva agrícola de Bolivia no se debe a la necesidad de alcanzar la soberanía alimentaria? ¿Cómo coordinar el modelo productivo agrícola con este modelo forestal?

En realidad no es un modelo forestal; tampoco hacer manejo integral en los bosques afectará a la seguridad y soberanía alimentaria; al contrario, la garantizará porque demandará un uso más eficiente de los recursos. Por ejemplo, en las famosas discusiones sobre el cumplimiento de la FES, se plantea que en el Chaco cada cabeza de ganado debería tener 20 hectáreas. Esto es una locura; lo que tenemos que entender los bolivianos es que el Chaco no es propicio para la ganadería; por eso vemos cada año que las vacas se mueren de sed. En el caso de las pampas naturales debemos abandonar la ganadería por ramoneo [de pasturas] y hacer manejo de potreros o almaceñaje de pasto; así evitaremos acabar con más pastos naturales.

Por lo tanto, tenemos que cambiar nuestra matriz económica en los elementos que he señalado. Los 7,5 millones de hectáreas perdidas de bosque son una cifra que nosotros no imaginamos. El gobierno de Evo Morales ha dicho que tenemos un superávit de 8 mil millones de dólares; eso es nada comparado, en términos de valor, con la madera perdida.

Las comunidades que se asientan en áreas de bosque y que son originarias de los valles o del altiplano se dedican a la agricultura; sin embargo, no tienen capacidad de roturación —estamos hablando de árboles muy gigantes—,

así que normalmente aparece un señor que les ofrece desmontar e, incluso, pagarles. Así se hace la conversión del bosque. Ésa y otras malas prácticas deben terminar y, para eso, es importante que todas las instituciones del Estado asimilen lo que tenemos en el país y actúen en consecuencia.

Responde: Miguel Urioste

El discurso autonomista cruceño está conectado con la extranjerización de la tierra

Dada la diversidad de preguntas, quiero plantear mi respuesta en un plano general. El mundo está ante un fenómeno nuevo que se denomina acaparamiento de tierras. Los intereses del capitalismo mundial, en el contexto de la globalización, presionan por tierras que produzcan alimentos ante una crisis alimentaria inminente. Es mi opinión, muy personal, que el discurso radicalmente autonomista de Santa Cruz en 2008 —no me refiero al autonomismo con identidad para el desarrollo territorial, que es legítimo— está conectado con este fenómeno de la transnacionalización del capital y extranjerización de la tierra.

Es notable cómo para nuestro Estado y nuestras organizaciones el tema de la extranjerización de la tierra aún no sea un problema. Hace más de diez años, Mario Arrieta, entre otros, ya hablaba de la influencia que tendría la soya, en la política, en la economía del país y en la región oriental. Sin embargo, no hay información disponible ni actualizada sobre el saneamiento de unidades medianas y grandes; no hay información sobre derecho propietario en función de la nacionalidad, ni información estatal sobre el mercado de tierras. En los últimos años hemos descuidado asuntos que van a afectar visiones de futuro y estrategias de desarrollo.

Durante nuestro estudio, varios de los entrevistados en Santa Cruz, ciudadanos brasileños, exitosos productores de soya, nos decían: “Nunca hemos estado tan bien tratados como durante este gobierno”, “en los últimos cinco años no ha habido una sola invasión a las tierras de productores agrícolas o de ganaderos brasileños o argentinos”. Eso implica intereses geopolíticos de conveniencia con países vecinos. Pero no vaya a ser que de aquí a diez años ya no sea un millón de hectáreas cultivadas, sino dos o cuatro, y que la deforestación crezca aún más y el fenómeno sea irreversible.

Comparto con José Martínez y varios de los presentes que la vocación del país es forestal y que promover asentamientos humanos de colonizadores en áreas de exclusiva vocación forestal no tiene futuro. Sin embargo, hay que encontrar respuestas a la presión sobre la tierra que surge desde comunidades andinas cuyas familias apenas tienen 200 metros cuadrados o media hectárea como superficie para cultivar ¿qué va a hacer ese campesino?

¿dónde va a ir? Tiene que haber planes de asentamientos humanos y no los hay desde hace casi 20 años. En el oriente y en la amazonía hay áreas de uso agrosilvopastoril donde cabe la posibilidad de combinar el uso de los suelos; de hecho, casi todos los pueblos indígenas de tierras bajas manejan bosques y simultáneamente practican agricultura.

¿Cómo se pueden llevar a la práctica las recomendaciones planteadas al final de esta exposición?

Son tareas que tiene que hacerlas el Estado. Claro, ahora tenemos que aprobar muchas leyes que se vayan adecuando a la nueva Constitución; sin embargo, quiero enfatizar que es un error pensar que las leyes cambian la realidad. De hecho, tenemos leyes ambientales y de manejo forestal muy avanzadas; la Ley de Reconducción Comunitaria es muy radical en su concepto con relación al latifundio, pero en la práctica éste permanece intacto. Entonces, la cosa es cómo aplicamos las leyes que tenemos en el país.

Mesa 2: Desarrollo rural

Expositores: **Germán Gallardo**
(Ministerio de Desarrollo Rural y Tierras)
Ricardo Miranda (CSUTCB)

Moderador: **Íñigo Retaloza**
(Consultor independiente)

La revolución rural, agraria y forestal del gobierno plantea un “nuevo modelo nacional productivo”, cuyos elementos fundamentales son la expansión del papel del Estado hacia la dirección, ejecución y promoción del desarrollo rural. Otros pilares son la industrialización de los recursos naturales, la modernización y tecnificación de los pequeños y medianos productores rurales, además de la distribución de la riqueza agropecuaria; todas estas acciones, a ser emprendidas con la participación estatal.

Revolución rural, agraria y forestal



Germán Gallardo

Nacido en Oruro, es Ingeniero agrónomo por la Universidad Mayor de San Andrés. Fue responsable de evaluación de tierras en la ex Superintendencia de Tierras y se desempeñó como catedrático universitario. Es Director General de Producción Agropecuaria y Seguridad Alimentaria del Ministerio de Desarrollo Rural y Tierras.

El plan de desarrollo sectorial del Ministerio de Desarrollo Rural está basado en el Plan Nacional de Desarrollo. Para exponerlo, inicialmente, estableceré las diferencias entre el nuevo sistema y el sistema que estamos superando. En la última parte podremos ver las limitaciones y desafíos en nuestra tarea.

El viejo sistema

A partir de la revolución de 1952, se eliminaron las relaciones de servidumbre y se entregaron parcelas a campesinos originarios; sin embargo, se hizo poco para apoyarlos en su desarrollo integral. Al contrario, la gran empresa del

oriente recibió apoyo y se desarrolló la agroindustria con importantes préstamos financieros, mientras que a los pueblos originarios de tierras bajas se los convirtió en asalariados, con lo que ingresaron en un sistema de servidumbre; ahí tenemos el caso de los guaraníes.

El modelo privatista neoliberal, entre 1985 y 2005, determinó un achicamiento del papel del Estado. Se le delegó sólo competencias normativas y de regulación (el “dejar hacer, dejar pasar”). Con la capitalización, se privatizaron las empresas públicas y continuó con más fuerza el apoyo al sector privado agropecuario, forestal y empresarial del oriente. La producción se dirigió a los mercados de exportación, como ocurrió con la soya.

Bajo el pretexto de que el Estado era ineficiente y corrupto se le quitó la capacidad para dirigir el proceso productivo de alimentos. Las consecuencias son claras: se ha puesto en riesgo la seguridad alimentaria del país, especialmente, de grandes sectores del área rural y de la periferia de las ciudades. Se fomentó la libre importación de productos básicos, lo que dejó sin protección a los productores nacionales; el claro ejemplo, la importación de trigo. Se apostó por el desarrollo de un solo actor rural —el empresarial agroexportador— con el incremento de la superficie cultivada por la gran empresa. El sector campesino originario, que tradicionalmente se dedica a la producción de alimentos, no recibió ningún apoyo, aunque la seguridad alimentaria del país resida en ese sector.

Los pilares del nuevo modelo de desarrollo rural

¿Qué hace, al respecto, el nuevo modelo de desarrollo rural integral en construcción? Promueve las economías privada, rural y comunitaria para avanzar hacia la seguridad alimentaria en el marco de un desarrollo rural integral y sustentable.

Con el patrón de desarrollo integral diversificado, el Estado se convierte en el protagonista y promotor del desarrollo, y los actores de éste son las organizaciones sociales y los agentes económicos. Esto deriva en acumulación interna, redistribución de la riqueza y erradicación de la pobreza, todo ello atravesado por el objetivo del vivir bien.

El nuevo modelo nacional productivo rural se caracteriza por la expansión del rol del Estado. Éste marca la línea y las acciones para el crecimiento y la industrialización de los recursos naturales; desde las acciones para capacitación, hasta la generación de las industrias mismas.

A la industrialización se suma un tercer elemento, la modernización y tecnificación de los pequeños y medianos productores rurales. Para ello se desplazan los programas del Estado hacia el área rural. Tenemos, para ese objetivo, al PAR, al PASA y al INIAF.

Un cuarto pilar es la producción para el mercado interno y luego para la exportación. Con eso pretendemos cambiar la vieja lógica de exportar o morir, por el nuevo paradigma de diversificar e industrializar; lo bueno se queda en casa y es consumido por los bolivianos, pues la primera obligación es tener a la población bien alimentada. Parte de esa política la aplicamos frente a la escasez de azúcar en el mercado boliviano cuando paramos las exportaciones para abastecer el país; lo mismo, con la carne de pollo y con otros productos de la canasta familiar. Otro ejemplo es el respaldo a la adquisición por parte

de municipios y otros niveles locales de productos para el subsidio natal (no sólo la leche PIL).

Por último, tenemos la distribución de la riqueza agropecuaria, que debe llegar equitativamente a todos los productores del país, con énfasis en los productores pequeños y medianos.

Las revoluciones del Ministerio de Desarrollo Rural

El plan para la revolución rural agraria y forestal desde el Ministerio de Desarrollo Rural tiene los siguientes elementos: la “revolución agraria”, que avanza en la transformación de la estructura de tenencia y acceso a la tierra y bosques, la eliminación del latifundio, la reversión de tierras ociosas y la distribución de la tierra a campesinos, indígenas y originarios vía asentamientos comunitarios.

El otro elemento es la “revolución rural”. Apunta al desarrollo de una economía rural plural, es decir, que sea pública, mixta (público privada) y privado comunitaria. Su objetivo es impulsar el desarrollo rural integral y la producción de alimentos básicos, con énfasis en la seguridad y soberanía alimentaria.

El tercero es la “revolución forestal”. Plantea el aprovechamiento integral y sustentable de los bosques y recursos de la biodiversidad. Pasa de una visión agrarista del desarrollo rural a una visión más integral, y otorga un rol protagónico a la participación del Estado.

Las políticas y planes

Con relación a las políticas y programas del plan, hemos generado varios programas, como los siguientes: Sembrar, que se ocupa del derecho humano a la alimentación; Criar, orientado a la producción de alimentos; Empoderar, al desarrollo productivo rural; Conservar, dirigido a la conservación de la naturaleza y de la calidad ambiental; el programa Sustentar que se fija el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales; y el Recrear que trabaja con empresas sociales públicas alimentarias y de producción estratégica. También tenemos el “Plan de saneamiento de la propiedad rural” y el “Plan nacional de distribución de tierras y asentamientos humanos”.

Sobre los avances y limitaciones de las políticas de desarrollo rural, antes teníamos una concentración de la tierra en pocas manos con el latifundio. Este proceso se ha ido eliminando, aunque es una lucha que continúa. Antes, en la distribución de la tierra se daba prioridad a sectores privilegiados y minoritarios; en la actualidad, hay un proceso de consolidación de la propiedad de las tierras trabajadas y redistribución de las tierras ociosas a campesinos, indígenas y originarios. Esto ha generado la movilización de nuestros compañeros, quienes, al verse con ese derecho, han solicitado con mayor fuerza tierras.

Frente a una visión agrarista del desarrollo rural, planteamos una visión integral del desarrollo rural con el manejo sustentable de los bosques y tomando en cuenta a la biodiversidad. En el pasado se daba prioridad a los productos de exportación, ahora, la prioridad es la seguridad y soberanía alimentaria.

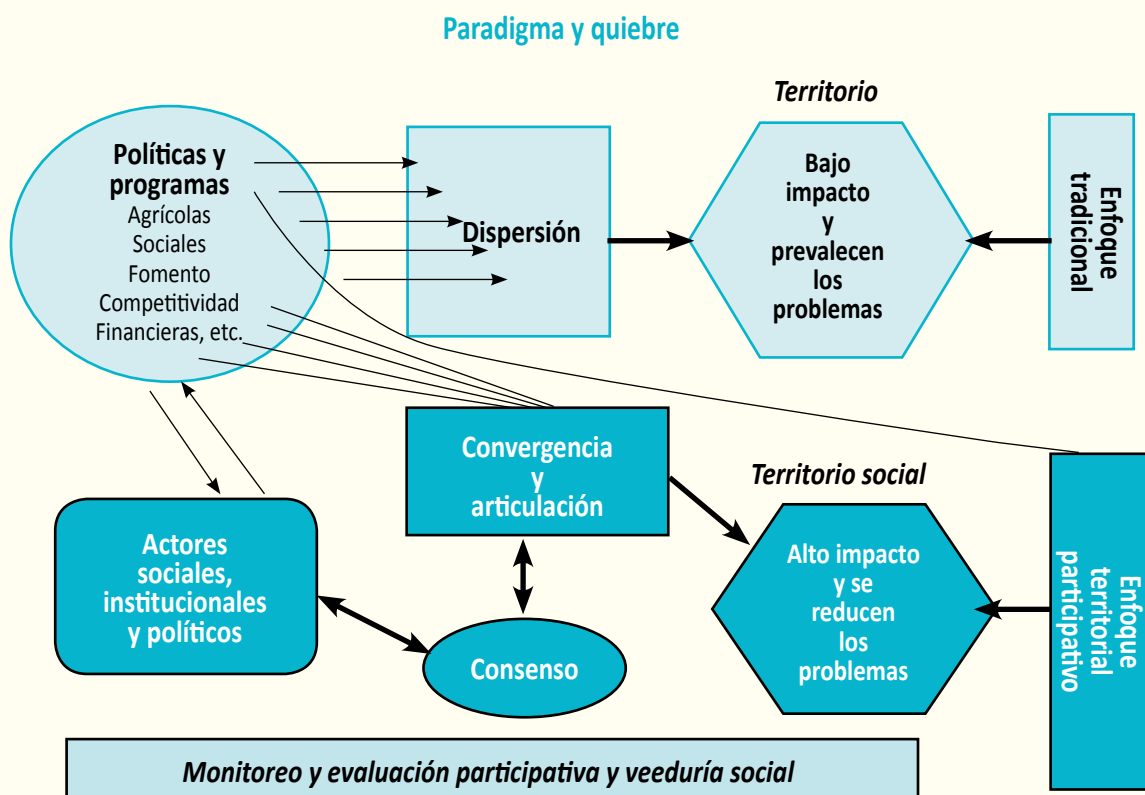
Antes, las políticas generales de desarrollo concebían al país como, uniforme, sin tomar en consideración los pisos ecológicos y las potencialidades de cada uno. Ahora, la generación de políticas diferencia los pisos ecológicos, las potencialidades productivas y toman en cuenta los saberes locales; es lo que llamamos desarrollo rural con enfoque territorial.

Ahora la participación del Estado es positiva

La intervención del Estado en la economía rural solamente se producía para favorecer a empresarios agrícolas, ganaderos y forestales. Ahora, el Estado tiene un papel protagónico en la planificación del proceso productivo y en la gestión de recursos naturales, además de generar un trabajo conjunto con los actores rurales, principalmente, con pequeños y medianos productores.

En el pasado, los ministerios terciarizaban sus principales funciones y competencias; hoy, unidades del Ministerio ejecutan los programas y proyectos.

En la gráfica adjunta se aprecia el quiebre de paradigma: las políticas y programas agrícolas de fomento, competitividad y otros van hacia los actores sociales y las instituciones para lograr consenso, convergencia y articulación, lo que deriva en un alto impacto y reducción de problemas dentro del territorio social. Así, evitamos la dispersión, el bajo impacto y otros problemas del enfoque tradicional.



Fuente: Ministerio de Desarrollo Rural y Tierras.

Los obstáculos en el camino

Con relación a las principales limitantes, hallamos que la vieja guardia, los dueños de predios y grupos de poder se resisten a adaptarse a la transición. Apelan a varios recursos, uno de ellos, la justicia ordinaria donde se eternizan en procesos para conservar la tierra. También puede mencionarse que la acción pública es limitada y sujeta a normas y escasez de recursos tiempo, dinero y personal. Los compañeros en todo el país, al conocer sus derechos ciudadanos, han comenzado a hacer solicitudes que el gobierno y el Ministerio de Desarrollo Rural no pueden atender al mismo tiempo ni con la misma intensidad, dados los recursos limitados.

Los productores agropecuarios desconocen las políticas [estatales] y la conectividad de Internet es baja en los municipios. Ello deriva en que muchos municipios no logren acceder a algunos programas y se beneficien de ellos.

Otra limitante es el débil seguimiento del impacto logrado por los programas y proyectos de nuestras políticas; sin embargo, sabemos que hay impacto, pues diariamente recibimos numerosa correspondencia y visitas de compañeros productores que desean participar en nuestros programas.

Por último, vemos que algunas organizaciones y gobiernos municipales no están fortalecidos y no cuentan con personal técnico. Eso limita muchísimo la articulación de acciones y la ejecución de algunos de nuestros programas, como el PASA y el PAR, que requieren un trabajo directo con los municipios. Cuando capacitamos a un técnico, poco tiempo después éste es relevado de su cargo, lo que significa reiniciar el proceso.

Los desafíos

¿Cuáles son nuestros principales desafíos? El actual proceso de transición hacia un modelo de desarrollo equilibrado e incluyente es una construcción que necesita perseverancia y compromiso. Implica construir consensos y coordinar recursos, acciones e instrumentos. El proceso deriva, en algún caso, en exigencias de los sectores de productores por acceder a las políticas públicas, a recursos y a programas. Es así que llegar a todo el país y responder a las demandas, con los limitados recursos que tenemos, es uno de nuestros mayores desafíos.

Para eso, necesitamos la construcción de una institucionalidad que trascienda las coyunturas y los liderazgos. Necesitamos que los funcionarios en las entidades públicas tengan una mayor estabilidad y motivación para que estos procesos avancen.

El cambio no sólo partirá desde el Estado, este es un cambio desde la gente y debe ser propositivo.

Siguiendo con los desafíos del presente, podemos mencionar la inversión que emprendemos en infraestructura productiva, en asistencia técnica e innovación tecnológica, entre otros rubros. Incluso, ingresamos al financiamiento de la producción y al apoyo a la comercialización, además del respaldo a la inversión privada.

En resumen, el modelo de desarrollo antiguo presenta serios síntomas de agotamiento, por lo que es urgente la aplicación de estrategias para su direccionamiento. Para ello, deben armonizarse cuatro objetivos básicos: crecimiento económico, justicia social, estabilidad política y producción con sostenibilidad ambiental.

La organización sindical campesina propone que se incremente la inversión pública agropecuaria y que los recursos fiscales y de la cooperación internacional, destinados a ese fin, vayan directamente a organizaciones comunitarias para ser empleados de acuerdo con una planificación y gestión conjunta de trabajadores rurales y Estado. La estrategia de la Década Productiva Comunitaria fue diseñada para diez años y quieren convertirla, mediante ley, en una política nacional.

Década productiva: propuesta de política pública de la CSUTCB para el desarrollo agropecuario



Ricardo Miranda

Nacido en Cochabamba, fue secretario de relaciones públicas de la CSUTCB y ahora es presidente de la comisión de desarrollo agropecuario del Comité Ejecutivo Nacional (CEN) de la misma organización.

La CSUTCB ha elaborado la [proyecto de ley] “Estrategia Plurinacional Década Productiva Comunitaria, del 2010 al 2020”. Es la primera agenda de los compañeros campesinos y del “pacto de unidad”*. Muchos comentaristas dijeron: ¿Por qué diez años?, es muy poco. Es la primera década, podría pasar a una segunda, tercera, cuarta y quinta; podríamos vivir 50, 100 años así. Muchas de nuestras alcaldías elaboran un POA de un año o un PDM para cinco, pero hemos diseñado nuestra estrategia para diez años. Aún es poco, pero es la primera década.

* El pacto de unidad está conformado por la CNMCIQB-BS, Cidob, el Conamaq, la CSUTCB y la CSCIB (ex Confederación de Colonizadores).

Los fundamentos legales de la propuesta

La propuesta tiene fundamentos legales en los siguientes artículos de la Constitución Política del Estado: el artículo 30, sobre derechos de las naciones y pueblos indígena originario campesinos; el artículo 307, sobre el reconocimiento de la organización económica comunitaria; los artículos 405, 406 y 407 que establecen el desarrollo integral sustentable en el territorio boliviano; a los que hay que sumar el artículo 92 de la Ley Marco de Autonomías.

Conforme con el párrafo II, inciso 35 del artículo 298 de la Constitución [“políticas generales del desarrollo productivo”] el ámbito de aplicación de la propuesta sería todo el territorio del Estado Plurinacional. Es decir, la ley de la Década Productiva Comunitaria tendrá aplicación en la amazonía, los valles, occidente y altiplano; en cualquier lengua; sobre cualquier pueblo: quechua, aymara, guaraní; y en cualquier comunidad y municipio.

Los fines y las metas

Los fines de la Estrategia son lograr seguridad y soberanía alimentaria, la preservación del medio ambiente y el bienestar económico, social y cultural de los pueblos que vivimos en todos los rincones del Estado Plurinacional.

Los objetivos son priorizar la inversión pública, desburocratizar los procedimientos en el desarrollo productivo e impulsar el desarrollo económico de los pueblos y de las comunidades indígena originario campesinas del Estado Plurinacional.

Para la aplicación de la Década Productiva Comunitaria nos hemos fijado cuatro metas: incremento de la inversión, transferencias directas, planificación con gestión compartida, alineamiento de los fondos nacionales y cooperación internacional.

Sobre la primera meta, planteamos que todos los niveles de gobierno tengan una inversión no menor al 35% para el sector agropecuario y forestal. Esto se aplica a los gobiernos autónomos municipales, indígenas y campesinos; los gobiernos departamentales; y el gobierno nacional.

En la segunda meta planteamos que se efectúen transferencias directas de recursos a las familias, según población, pero con decisión comunal para definir las inversiones productivas a ser planificadas con control y fiscalización del Estado. Hemos vivido pequeñas transferencias del Bono Juancito Pinto, ahora Juana Azurduy y Renta Dignidad. Tenemos algo de experiencia con esas transferencias. Ahora queremos vivir las transferencias directas hacia las comunidades, hacia los productores del campo.

Planificación compartida y alineamiento de la inversión

Con respecto a la planificación con gestión compartida, proponemos la creación de consejos productivos territoriales en todos los ámbitos, para que planifiquen y desarrollen su vocación productiva. Queremos que los sectores productivos tengan una participación, estrictamente, bajo su organización y su comunidad creando consejos productivos a nivel departamental, provincial, de ayllu, rancho o capitanía; lo que se denomina como la organización de cada región.

Consideramos que los fondos nacionales de ministerios, direcciones, programas y proyectos y entidades descentralizadas, y los recursos de la cooperación internacional, relacionados con los rubros de la Década Productiva, tendrían que adecuarse al objeto, fines y objetivos de la ley [por aprobarse].

Hay poca inversión agrícola

¿Por qué, en el primer caso, planteamos un incremento de la inversión? El 19% de la inversión de los departamentos está dirigida a desarrollo agropecuario. Eso es para nueve departamentos y miles de comunidades campesinas, mientras que el 47% va a transporte y caminos.

Lo mismo ocurre en La Paz, donde el 8% de la inversión para las provincias va a desarrollo agropecuario y más de la mitad de la plata a transporte y caminos. Tenemos Santa Cruz, donde el 29% se dirige al sector agropecuario. Ahí varían las cosas porque los que gastan ese 29% en Santa Cruz no son nuestros hermanos trabajadores del campo, los pequeños; eso va dirigido al fomento a los empresarios, y eso lo sabe muy bien el Gobernador de Santa Cruz. En el departamento de Cochabamba el 56% de la plata de la Gobernación se ha presupuestado este año para transporte y caminos y el 18% para el sector agropecuario; para sus 16 provincias y tantas comunidades.

A veces pensamos en qué año podremos desarrollar, con esos pequeños montos, miles de comunidades, miles de hermanos campesinos; cuándo van a recibir fomento. Con esa plata rotativa una, dos o tres provincias se benefician, ¿y el resto? Esperan años, pasan días y no hay nada.

Por eso planteamos transferencias directas. Alguien nos decía: ¿De dónde van a sacar la plata? Podemos hacerlo sin afectar a otros sectores como salud y educación. Si no lo logramos la migración no parará. Para 2015, los campesinos seremos el 27% de la población, y la pobreza en las ciudades aumentará. Disculpen la expresión, pero en la ciudad van a esperar con la boca abierta la comida: ¿Quién garantiza el trabajo, quién trabajará en el campo?

Hay especulación y contrabando porque ya no hay trabajadores netos en el campo. Si hay trabajadores son de 50 a 70 años. Y todos los jóvenes, en las ciudades, convertidos en jornaleros, taxistas, empleados, empleadas, maltratados, mal pagados, en casas de alquiler, fregados. Pero todos esperamos que llenen de productos nuestros mercados, pero los traen de Desaguadero y de otros países vecinos.

Los recursos están mal empleados

Otra razón para las transferencias directas es que la capacidad de gasto de los municipios, prefecturas —ahora llamadas gobernaciones— y ministerios es muy baja. Hasta marzo sólo se había ejecutado el 15%, ahora es el 19%. Los proyectos tardan en llegar tres a cuatro años a las comunidades, con intermediarios que consumen los recursos. Después de ese tiempo hay cambio de funcionarios y no saben dónde se fue la idea.

Por eso, también queremos participar de la planificación a través de consejos departamentales, provinciales, comunales y subcentrales. En un pacto de Conamaq y “Bartolinas” podríamos organizar consejos productivos para planificar y discutir en qué gastamos, cómo lo hacemos y cómo manejamos la ley de la Década Productiva Comunitaria.

Dónde trabajará la Década Productiva

¿Cuáles son los rubros en los que trabajará la Década Productiva Comunitaria? Suelos, agua, mecanización, semillas, producción, transformación, comercialización y forestación.

Empecemos con el mejoramiento y conservación de los suelos. ¿A dónde apuntamos con esto? Tenemos tierra, pequeña tierra, pero está erosionada y aban-

donada. Entonces, hay que mejorar su fertilidad usando técnicas de terraceo y zanjas. En la Década vamos a tener que diseñar un proyecto a este nivel.

En agua planteamos atajados, qhochas, represas, estanques, mejoramiento de canales, riego tecnificado, por aspersión y goteo, perforación de pozos y aprovechamiento de energías alternativas (eólica y solar). Aquí no sólo queremos revolucionar el campo del riego, sino queremos evolucionar. Muchos técnicos no entienden de qué estamos hablando.

Para la mecanización queremos diseñar una estrategia en función de los requerimientos de cada región y de sus potencialidades productivas. No sólo una evolución de la mecanización que consista en “antes picota, luego tractor”, sino un nuevo diseño de la mecanización de acuerdo con los pisos ecológicos del Estado Plurinacional.

Con relación a las semillas, tendremos, por departamento, sector o región, bancos o centros de semillas. También habrá una recuperación de abonos naturales y semillas nativas.

La producción se desarrolla tradicional u orgánicamente, en base a las potencialidades de cada región. Del mismo modo veremos la transformación de la producción de acuerdo con las características de cada zona. Podemos transformar, por ejemplo, papa a chuño, trigo a fideo, o beneficiar castaña y procesar fruta, de manera artesanal, semi industrial o industrial.

Con la comercialización, algunos compañeros planteaban la transferencia de mercados campesinos a los productores. Si vemos, a nivel nacional, no tenemos ni un mercado que pueda decir que vende “del productor al consumidor”. También planteamos que deben cerrarse las fronteras o haber más control. La ley de la Década Productiva Comunitaria calcula seis a siete años de cierre definitivo de las fronteras para el paso de alimentos; no tanto control de otros artículos, porque si cerramos las fronteras van a salir con ollas y platos culpando a nuestro hermano Presidente de que no hay comida. Aparte, planteamos subsidios a la producción, la no importación de transgénicos y la exportación de excedentes con preferencias arancelarias para la producción ecológica.

Créditos, servicios y proteccionismo

Hay tres acciones complementarias para impulsar la Década Productiva Comunitaria. Una primera es la creación de un sistema de crédito rural productivo; a veces hay asociaciones grandes que no consiguen un financiamiento mancomunado. Para eso planteamos un “crédito social mancomunado” y también crédito asociativo y empresarial.

Acción dos: creación de empresas de servicios estatales para acompañar la producción campesina con asistencia técnica entre los distintos niveles —del Estado Plurinacional a los departamentos y hacia los municipios— y dirigida a los productores. Hoy en día criticamos que hay más trabajadores en escritorio, pero menos técnicos, por eso es necesario ese acompañamiento.

Otros servicios deberán dirigirse a la sanidad animal y vegetal, a la investigación y tecnología, al mantenimiento de maquinaria, venta de insumos agropecuarios, la transformación y comercialización.

La acción tres se denomina “políticas especiales: producir, consumir y vestir lo nuestro”. Con eso proponemos el fomento y protección a la producción nacional a través de un sello gratuito para productos orgánicos y ecológicos; la obligación de las instituciones públicas de comprar productos ecológicos; la creación de centros especializados de investigación e innovación en tecnología ecológica; y la enseñanza de los beneficios de la producción ecológica.

Esas son las metas para construir el Estado Plurinacional en diez años. En 2010 se declara la década productiva que dure hasta 2020; entonces, hasta abril de 2011 sería la consolidación de las transferencias directas de los municipios, las gobernaciones, el gobierno nacional y la cooperación internacional hacia las comunidades, para que ellas decidan con qué proyecto iniciarán el año de la Década Productiva Comunitaria.

Si en seis o siete años producimos, con mucha valentía, vamos a decir: Bolivia tiene seguridad alimentaria y no necesitamos la importación de los países vecinos; se cierra la frontera.

Llega el año 2020 con la victoria productiva comunitaria y el relanzamiento de la segunda década productiva comunitaria. Ahora estamos diseñando la primera década; falta mucho que argumentar, mucho que discutir. Quiero profundizar dos cosas: el Estado, la gobernación y los municipios, que se encarguen de los servicios; y todo el sector agropecuario, el trabajador del campo, se encarga de producir.

¿Dónde se fueron los millones para el agro?

Vivimos 15 años de participación popular, con millones de bolivianos destinados a cada municipio dentro del territorio del Estado Plurinacional, antes llamada Bolivia. Los verdaderos campesinos de esas comunidades nos preguntamos: ¿En qué hemos gastado en esos 15 años los millones de bolivianos destinados hacia nuestros municipios? ¿Hemos comprado herramientas, semilla y tierra mejorada? No hay nada. Se ve infraestructura, se ve todo, pero la gente, no contenta con la infraestructura, sigue migrando del campo a la ciudad.

Otra cosa más, la CSTUCB tiene casi cuatro millones de afiliados. Si hacemos una evaluación de cuántos trabajadores netos hay, cuántos llevamos [productos] al mercado, quedamos casi un millón. Le sumamos otros trabajadores como ganaderos, empresarios pequeños y grandes y tenemos un millón y medio. ¿Será suficiente ese millón y medio de trabajadores para un país de 10 millones de habitantes? ¿Será que logramos abastecer a los mercados locales, departamentales y a nivel nacional? Para un país de 10 millones de habitantes, deberíamos ser por lo menos seis millones de trabajadores; con eso abastecemos nuestro mercado interno y quizás exportemos.

Vamos a hacer en 2011 un censo agropecuario nacional para saber cuántos somos. Si sacamos una radiografía al campo, veremos que nuestros abuelos ya no trabajan. Entonces, ¿quién lleva productos a los mercados? Los países vecinos. Eso es fatal, es para preocuparse.

Los expositores responden al público

Responde: Germán Gallardo

En este momento no hay alternativa a las quemas

¿Cuál es la posición del gobierno con respecto a la Década Productiva?

La propuesta de la Década Productiva ha sido presentada en la Cámara de Diputados por el diputado del MAS, [Luis] Alfaro. Nos parece muy importante la apropiación de los sectores sociales de esta iniciativa.

Sobre la experiencia del Estado en la transferencias a privados, tenemos, por ejemplo, el programa PASA, que desarrolló un proyecto denominado “Comunidades en acción”. Éste hizo transferencias directas a privados, comunidades y asociaciones que solicitaron algún apoyo concreto, como el caso de una comunidad que pidió respaldo en apicultura. Se le dio los cajones y el material necesario para que inicie la producción; no se transfirió dinero. En un 95% de las experiencias se han utilizado adecuadamente los recursos, aunque en algunos casos hubo displicencia o vendieron el material que se les otorgó. El programa Criar también hará transferencias a privados y el PAR, de alguna forma, lo hace con cooperación no reembolsable.

¿Qué políticas ejecuta el gobierno para erradicar la pobreza en el área rural?

Nuevamente, tenemos al PASA y al PAR, nuestros brazos ejecutores, que están pensados para mejorar las condiciones en el área rural. El PAR apoya emprendimientos en curso para fortalecerlos y hacerlos crecer. Antes del respaldo se hace un análisis económico de los mercados y las posibilidades que tiene la iniciativa respaldada. Este esquema ha sido apoyado y felicitado por el Banco Mundial, el cual quiere aplicarlo en otras partes del mundo debido al éxito e incidencia que ha tenido.

El PASA orienta su acción particularmente en municipios con calificación 4 y 5 de pobreza, y el PAR a municipios 3 y 4, donde las posibilidades de inversión son mejores. Otro programa, el Vale, apoya la actividad de camélidos y tiene comprometidos 140 millones de bolivianos; el PAR, 140 millones de bolivianos y un PASA, 190 millones. Además, tenemos al seguro agrícola que se aplicará desde 2011, dirigido a productores pequeños, medianos y grandes del área rural.

¿Cuál es su posición sobre las quemas de bosques e incendios?

Es un tema que debemos estudiar y dejar de evadir las entidades estatales y privadas. [Las quemas] sí son necesarias, más allá del chauvinismo ambientalista, de que no se debe quemar porque eso hace, naturalmente, daño al medio ambiente. En este momento no tenemos una tecnología alternativa que permita la productividad de los campos, particularmente en suelos ácidos como el Beni. La forma más económica es la quema, porque provoca

una reacción química que eleva el pH del suelo [reduciendo su acidez] y permite la producción de forrajes de una manera adecuada, con los niveles proteicos adecuados.

Responde: Ricardo Miranda

A lo que apuntamos es a romper la burocracia

¿Por qué transferencias directas a los productores?

Es hora de soñar. Dicen que los campesinos no somos capaces porque no hemos estudiado y que no vamos a poder manejar transferencias directas. Pero éstas se harían bajo la fiscalización del Estado y el control de las propias organizaciones sociales y de la comunidad. Ojo, la Gobernación de Tarija hace transferencias desde hace dos años. Nos cuentan: “Al inicio de las transferencias sólo hemos sido 25 compañeros en una comunidad campesina, ahora somos cien”.

A lo que apuntamos es a romper la burocracia —esa barrera que tranca a los productores— y a decidir con las transferencias directas qué proyecto elaboramos y qué cosas compramos. Con 15 años de participación popular, tantos carneros enviados a esos municipios, que han llegado a la comunidad sin orejas ni patas. Cuando las transferencias van a los municipios, nos llega un pedazo de carne, orejas o cabeza nomás. Entonces, queremos transferencias dirigidas a las comunidades, pero bajo fiscalización y control.

¿Las transferencias se harían a través de pagos como los bonos?

No, hay formas en que una comunidad o una provincia puede definir lo que quiere. Por ejemplo, los paperos pueden decir: Cuántos somos a nivel de provincia, qué vamos a hacer y qué queremos; qué tipo de mecanización, cuántas herramientas y lo que se va a gastar. Un productor de camélidos define lo que quiere y hace un perfil, lo ejecuta y rinde sus cuentas. Eso es más fácil que estar caminando del ministerio a la unidad, ventanilla tras ventanilla por días. Para hacer eso pedimos técnicos, pero buenos, en el campo de la agronomía y veterinaria.

Nuestros hermanos del Chaco han abierto pozos, pero eso no da resultados. Pero más allá, en el Paraguay y la Argentina están sacando agua del río Pilcomayo para riego. ¿Por qué Bolivia no puede hacer lo mismo? Se bombea agua del Pilcomayo, se la descontamina y se la lleva por acueductos hacia el Chaco ¿Será eso tanta locura? Faltaría diseñar un proyecto y listo. A eso nos referimos con tecnología y la cooperación de los profesionales en el diseño de proyectos.