

# Comer de nuestra tierra

Boletín  
Nº 2



## Aportes para el debate sobre tenencia de la tierra, y producción de alimentos



- 1** **Especialización de la producción y monocultivos** para generar ingresos a corto plazo
- 2** **La generación de ingresos** como mecanismo de acceso a los alimentos
- 3** **El mercado determina** el uso de la tierra y los patrones de consumo alimentario
- 4** **Los efectos perversos del mercado** en los contextos estudiados
- 5** **Las alianzas locales** tienen un rol fundamental para superar limitaciones estructurales
- 6** **El tamaño de la propiedad** y otros factores determinan el valor y la productividad de la tierra
- 7** **La seguridad jurídica de la tierra**, por el momento, no tiene directa relación con aumentos en la producción
- 8** **Territorios** cada vez más dinámicos

Esta publicación ha sido posible gracias al apoyo institucional del Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (IDRC).



Con el auspicio de:



#### Fundación TIERRA

Calle Hermanos  
Manchego Nº 2566  
La Paz-Bolivia  
Telf: (591-2) 243 2263  
Fax: (591-2) 211 1216  
Email: fundaciontierra@ftierra.org  
Sitio web: www.ftierra.org

Diseño: Chanel Colque C.

La Paz, Bolivia,  
mayo 2013

Impresión:



# Introducción

## APORTES PARA EL DEBATE SOBRE TENENCIA DE LA TIERRA Y PRODUCCIÓN DE ALIMENTOS

**E**l Boletín N°2 **Comer de nuestra tierra** presenta las principales conclusiones derivadas del Informe de Investigación de la Fundación TIERRA 2012 en el que se aborda la problemática de la tierra y la producción de alimentos a través de seis estudios de caso en ocho zonas rurales del país. Estos estudios fueron elegidos en base a diversas variables, entre ellas la titulación de tierras, formas de propiedad, categorías de productores, inserción al mercado y otras, destacando la capacidad productiva y cierta representatividad de cada zona respecto a áreas similares en cuanto a producción y forma de organización. En este sentido, las conclusiones presentadas representan un esfuerzo de síntesis y generalización sobre las principales dinámicas identificadas en los diversos contextos estudiados y, por tanto, deben ser leídas tomando en cuenta los riesgos y limitaciones implícitos en cualquier generalización.

Las ocho conclusiones que se detallan a continuación pretenden aportar elementos para el debate en cuanto al rol del mercado en el manejo de los recursos naturales y la seguridad alimentaria, la tierra como activo productivo y las dinámicas territoriales que parecen estar emergiendo. En particular, se constata que, al menos en los casos estudiados, el mercado parece determinar tanto las características de los procesos productivos como la composición de la dieta alimenticia de las familias campesinas e indígenas. No obstante, esta predominancia del mercado no necesariamente conlleva a procesos sostenibles, en términos sociales y ambientales, ni tampoco genera por sí sola condiciones óptimas para garantizar la seguridad alimentaria local. Así, las conclusiones destacan dinámicas complejas, y en ocasiones, dialécticas, por lo que esperamos que los argumentos vertidos se entiendan como una provocación para profundizar la discusión sobre estos temas que hacen a la problemática agraria nacional.

Los estudios de caso se desarrollaron en las siguientes zonas: Cuatro Cañadas y Comarapa, en Santa Cruz; Villa Serrano, en Chuquisaca; Tiwanaku y Yanacachi, en La Paz; los territorios indígena originario campesinos de Macharetí (Chuquisaca) y Chácobo (Beni); y en el distrito Indígena El Futuro (San Miguel de Velasco, Santa Cruz).

# 1. ESPECIALIZACIÓN DE LA PRODUCCIÓN Y MONOCULTIVOS PARA GENERAR INGRESOS A CORTO PLAZO

**E**n cuatro de los seis estudios de caso se ha encontrado fuertes niveles de especialización productiva. Los casos más llamativos son los de Yanacachi y Cuatro Cañadas, donde la producción de coca y de soya, respectivamente, ocupa la mayor parte de la superficie cultivada y del trabajo agrícola. En menor medida, se tiene a Tiwanaku y también al TIOC Chácobo-Pacahuara donde, a pesar de existir agricultura de subsistencia, las principales actividades agropecuarias para la generación de ingresos se están concentrando en una sola tarea (lechería y recolección de castaña respectivamente).

Esta especialización de la producción tiene que ver principalmente con la demanda del mercado y con la generación de ingresos monetarios para las familias productoras. De manera general, los productores agropecuarios, independientemente de su condición de pequeños, medianos o grandes o de su condición de campesinos o indígenas, buscan maximizar sus ingresos, y en esta búsqueda, la especialización y el monocultivo se presentan como alternativas viables para tal fin. Estas estrategias parecen adoptarse sin mayor reflexión en cuanto a criterios de sostenibilidad social, económica y ambiental. Es más, algunas situaciones encontradas en los estudios nos hacen pensar que esta decisión se toma conscientemente respecto de los riesgos ecológicos y la dependencia de la fluctuación de precios en mercados nacionales e internacionales. En resumidas cuentas, la ganancia monetaria en el corto o mediano plazo, cuando genera excedentes acumulables, se sobrepone a una visión de agricultura sostenible. Esta situación es particularmente visible en zonas en que el monocultivo genera notables ingresos, como el caso de la soya, la coca y de alguna manera, la castaña.

La especialización hacia monocultivos significa mayores beneficios económicos, pero generalmente trae con ella una alta intensidad de uso de la tierra, agotamiento de suelos, ampliación de frontera agrícola, deforestación, organización oligopólica y/o oligopsonía, alta vinculación a mercados y dependencia de precios internacionales. Asimismo, se ha evidenciado una dependencia creciente en el uso de insumos externos y agroquímicos, lo que a la larga significa mayores gastos para mantener al menos los mismos rendimientos e implica que la rentabilidad económica será menor en el largo plazo.

Ha sido notorio encontrar de manera generalizada en los estudios un uso importante de agroquímicos, que si bien puede ser menor que en países vecinos, tiene un crecimiento acelerado, sin control alguno y sin que se consideren las consecuencias de estas prácticas para la tierra y para la salud de la población. Cabe resaltar que en las entrevistas realizadas a responsables de salud locales (médicos, agentes comunales y enfermeras) en varias áreas rurales, se evidencia un crecimiento importante de algunas dolencias que podrían estar asociadas al uso de agroquímicos, por ejemplo, problemas gastroenterológicos motivados por el consumo de coca fumigada y problemas de la vista y respiratorios por la falta de previsiones básicas en la fumigación.



Se ha encontrado un uso generalizado e importante de agroquímicos, que si bien puede ser menor que en países vecinos, tiene un crecimiento acelerado, que no prevé las consecuencias para la tierra y la salud de la población.

De acuerdo a las percepciones de las personas entrevistadas, el incremento del uso de agroquímicos se debe a la emergencia o ataque de plagas vinculadas a los efectos climáticos adversos en las zonas de estudio y a la demanda del mercado orientada a productos de mayor tamaño y menores precios.

Ante esta situación, no es de extrañar que en varios estudios de caso inclusive se haya comprobado que algunas familias diferencien el uso de agroquímicos empleando pesticidas y herbicidas químicos en las parcelas destinadas a la producción de cultivos para el mercado y paralelamente, mantengan espacios de siembra ecológica u orgánica (sin agroquímicos) para el consumo familiar. Es el caso de la coca de Yungas y del cultivo de hortalizas en valles y altiplano.

En este contexto, es urgente conocer más acerca de los impactos de la especialización agrícola en la salud de la población vinculados a la intensificación del uso de la tierra y al uso de agroquímicos para el cultivo de alimentos.



## 2. LA GENERACIÓN DE INGRESOS COMO MECANISMO DE ACCESO A LOS ALIMENTOS

La especialización en determinadas cadenas productivas como las de la coca, la soya, la leche, la castaña ha permitido de manera general aumentos temporales en la productividad, incrementos en la superficie cultivada, mayor intensidad en el uso de la tierra y el agua y por lo tanto, mayores ingresos monetarios familiares. Esta situación tiene una relación directa con la existencia de mayores oportunidades para comprar productos, garantizando (al menos temporalmente) la alimentación familiar. En otros casos, la diversificación agrícola y la inversión en sistemas de riego han logrado un giro considerable en los sistemas productivos y en el abastecimiento de productos alimenticios, como el caso de las hortalizas y frutales.



Los cambios en los patrones de consumo se acentúan en la medida en que existe una mayor proximidad a los centros urbanos de los mismos municipios o a las ciudades circundantes.

En la mayor parte de los contextos en los que se realizaron los estudios de caso, la producción parece girar casi exclusivamente en torno al cultivo o producción de mayor rentabilidad en el mercado (coca, soya, leche, castaña, madera, hortalizas), lo que sugiere que la tierra y la propia agricultura en estos lugares son percibidas como medios de generación de ingresos, más que medios que proveen de alimentos para el consumo de la población local. La implicación directa es que el acceso a los alimentos por parte de estas poblaciones está determinado por su capacidad de compra y no por su capacidad de producir dichos alimentos.

Inclusive en el estudio de territorios indígenas encontramos una lógica similar. Las familias Chácobo-Paca-

huara generan la mayor parte de sus ingresos por la venta de castaña que recolectan de sus árboles y entregan a las empresas procesadoras para su posterior exportación. Los indígenas guaraníes de Machareti obtienen sus principales ingresos mediante la venta de su fuerza de trabajo (peones, vaqueros) a los ganaderos de la región o a las empresas petroleras. Las familias chiquitanas de San Miguel de Velasco también venden su mano de obra en la explotación forestal y sus mayores ingresos provienen de esta actividad. En todos estos casos, los ingresos también son destinados a la compra de alimentos.

Cada vez se necesita más dinero y vender la mayor producción posible es la forma más directa de conseguirlo. Esto explica también la importancia del surgimiento de actividades extra agrícolas importantes como la minería, la venta de fuerza de trabajo, la explotación forestal, la migración, etc. Todas generan ingresos monetarios que son destinados a la alimentación y satisfacción de necesidades de las familias, pero especialmente para la educación de los hijos. De hecho, la inversión en educación parece estar al centro de una estrategia de transición de las familias rurales hacia medios de vida fuera del campo. Sin embargo, no queda claro si esto se debe a una creciente vulnerabilidad ante el riesgo climático y de mercado, o si más bien se desprende de una construcción social que privilegia a lo urbano como noción superior a lo rural.

Ya sea produciendo para el mercado o vendiendo su fuerza de trabajo, los pequeños productores, los campesinos y los indígenas de las áreas de estudio priorizan la generación de ingresos suficientes para comprar alimentos y cubrir sus necesidades. No es concebible que una familia campesina pueda vivir sólo de su producción agrícola en un medio donde las necesidades básicas han superado el límite de lo estrictamente rural. En un escenario urbano rural globalizado como el actual, donde la brecha entre el campo y la ciudad es cada vez más difusa y existe una mayor disponibilidad de productos manufacturados y procesados, es casi natural que la actividad en el predio sea un medio más de generación de ingresos familiares. A ello ha contribuido también el desarrollo de las comunicaciones, la inversión pública en infraestructura vial y el crecimiento de ciudades intermedias, que han hecho posible que la disponibilidad de alimentos en mercados locales sea mucho mayor.

La noción clásica sobre la relación directa entre producción de autoconsumo y mayor seguridad alimentaria familiar no parece ser evidente en algunos estudios de caso. Al contrario, se podría deducir que las zonas donde se produce para el consumo interno familiar se asocian más a situaciones de minifundio, ausencia de riego, escasez de tierras productivas, lejanía con los mercados y marginalidad, lo que probablemente se tra-

duce en mayor vulnerabilidad en términos de acceso a los alimentos. Asimismo, siguiendo el razonamiento inverso, los estudios parecen indicar que allí donde la mayor parte de la producción está destinada al mercado, las familias tienen más ingresos y por lo tanto tienen posibilidades de acceder a alimentos más variados vía mercado, aunque no siempre de mejor calidad nutricional. No obstante, en estos casos las familias podrían enfrentar situaciones de vulnerabilidad alimentaria en términos de disponibilidad, como el caso de Yanacachi.

Este escenario ha significado por supuesto que el mercado, vía precios y oferta, está determinando no sólo cambios en patrones de producción sino también en los de consumo. Las dietas alimenticias en las zonas rurales son cada vez más universales y homogéneas, en base a alimentos procesados como harinas, aceites, lácteos y enlatados, ampliamente disponibles en los mercados. Por ello, las familias de los campesinos son cada vez menos dependientes de su producción local. En términos de seguridad alimentaria, esto es así inclusive en algunos territorios indígenas donde las condiciones adversas de acceso y estabilidad, junto con el deterioro del medio ambiente, están promoviendo cambios en el consumo de alimentos.

Los cambios en los patrones de consumo se acentúan en la medida en que existe una mayor proximidad a los centros urbanos de los mismos municipios o a las ciudades circundantes. En Villa Serrano, donde la producción de alimentos es destinada principalmente al autoconsumo, no se ha evidenciado cambios significativos en los patrones de consumo de las comunidades. Se mantienen las prácticas agrícolas tradicionales de rotación y descanso de parcelas, así como la preservación de semillas y variedades de cultivos tradicionales principalmente de papa, maíz y trigo, lo cual contribuye a la preservación de la biodiversidad y al resguardo de la riqueza genética. En otras palabras, conceptualmente esto implica una mayor estabilidad alimentaria. Esta situación varía en la medida en que las comunidades están próximas al centro urbano de Villa Serrano en el cual la dieta de los pobladores combina productos locales y externos y se evidencia la introducción de semillas mejoradas en la producción.

En los casos de Yanacachi, Cuatro Cañadas y el TIOC Chácobo-Pacahuara la dieta alimentaria está basada casi en su totalidad en alimentos externos provenientes de mercados urbanos o circundantes. Es importante reconocer que ambas dinámicas (cambios en la producción y en el consumo) no pueden ser atribuidas solamente a factores espaciales, pues éstas trascienden la escala local al estar íntimamente relacionadas con tendencias internacionales que presionan tanto por la profundiza-

ción de las relaciones de mercado en la agricultura como por la estandarización de una dieta compatible con imaginarios de consumo globalizantes.

Ahora, si los pequeños productores están produciendo lo que los mercados demandan para generar ingresos y luego poder comprar alimentos, es evidente que hay una ruptura en cuanto a objetivos de seguridad alimentaria local y nacional. Un productor de soya asegura la alimentación de su familia vendiendo por adelantado dicha oleaginosa a las empresas que luego la exportan, pero al hacerlo no contribuye a la seguridad alimentaria nacional. Un productor de coca exitoso puede comprar un televisor de plasma, y además los alimentos necesarios para sostener a su familia, pero con su producción agrícola no contribuye a que las poblaciones urbanas y rurales que no se dedican a la agricultura obtengan los alimentos de la canasta básica. ¿Qué estamos produciendo en el país, mercancías o alimentos? ¿Para quién estamos produciendo, para el exterior o para el mercado interno? ¿En qué condiciones estamos planteando el desarrollo rural del agro?

### 3. EL MERCADO DETERMINA EL USO DE LA TIERRA Y LOS PATRONES DE CONSUMO ALIMENTARIO



La realidad demuestra que Bolivia continúa atrapada en un modelo de desarrollo extractivista a costa de la naturaleza, que es explotada y contaminada sin criterios de sostenibilidad.

El mercado se ha convertido en el principal factor que determina tanto el uso de la tierra como los patrones de consumo alimentario, indistintamente del tipo de propiedad de la tierra. En los diversos contextos estudiados es evidente que la tierra se destina a la producción de cultivos con alta demanda





en el mercado, sin considerar su aporte a la seguridad alimentaria. Sea monocultivo de soya en Cuatro Cañadas, coca en Yanacachi, leche en Tiwanaku o producción diversificada de hortalizas y frutales en Comarapa, el incentivo de mercado parece definir la utilización efectiva del suelo y el valor de la tierra. En ese sentido, se podría llegar a afirmar que uno de los factores que determina el valor comercial de la tierra es el valor de los bienes-mercancías que ésta produce.

Esta predominancia de la lógica del mercado en la actividad agropecuaria de los pequeños productores familiares de origen campesino es reconocida, y hasta en ocasiones promovida, tanto por los productores como por las instancias estatales locales y nacionales contradiciendo una mirada "romántica" de la reciprocidad que se asigna desde la teoría a las comunidades rurales originarias, y que en la práctica no ha sido encontrada en los estudios realizados.

Esta capacidad del mercado –vía demanda, especialmente de las ciudades– para determinar qué se produce implica que es muy difícil tener éxito en la promoción de la producción de alimentos que no son rentables económicamente para quien los produce. Se puede concientizar a los productores familiares acerca de la importancia de la agricultura familiar diversificada, ecológica, sostenible ambientalmente, pero la necesidad de obtener ingresos monetarios en el corto plazo, la llamada "racionalidad económica" se impone.

En otras palabras, lo que determina la producción de alimentos no es precisamente la voluntad del productor, sino el interés del consumidor, especialmente del consumidor urbano. En condiciones normales de mercado, el productor no puede producir lo que quiere o lo que determina el Estado, sino lo que le demandan los consumidores. Para eso debe cumplir requisitos básicos de calidad, oportunidad, precio y disponibilidad. En Bolivia, los consumidores rurales de alimentos están demandando cada vez más alimentos producidos fuera de sus predios. Esto tiene directa relación con la multiactividad rural o la nueva ruralidad, el envejecimiento y disminución neta de la población rural, pero especialmente con el crecimiento de las ciudades y la demanda de alimentos.

La realidad demuestra que Bolivia continúa atrapada en un modelo de desarrollo extractivista a costa de la naturaleza que es explotada y contaminada sin criterios de sostenibilidad, y que esta explotación no es atributo exclusivo de las empresas o grandes corporaciones transnacionales, sino también –aunque a su propia escala– de las propias empresas estatales y de los pequeños em-



prendimientos familiares urbanos y rurales, de los productores de coca, soya o castaña. Pero además este extractivismo se practica cotidianamente en los términos de la economía del mercado en la que se desenvuelven la gran mayoría de las unidades de producción agropecuaria rural de Bolivia. Es decir que, más allá del discurso bien intencionado de muchas ONG durante décadas, de algunos partidos políticos, de los movimientos sociales hoy en el poder, de los fundamentos de la nueva CPE del año 2009 y de varias leyes sustantivas (Ley Marco de Autonomías, Ley de Desarrollo Económico Productivo...), son los propios pequeños productores rurales los que consciente o inconscientemente luchan por insertarse rentablemente en las redes del mercado nacional de alimentos, ya sea como productores o consumidores, o como ambos.

Los estudios de caso constatan que los productores de coca, soya, leche, hortalizas o castaña, producen mercancías-alimentos, en tanto y en cuanto los precios cubren sus costos de producción. Es decir que la forma en que satisfacen sus necesidades alimenticias depende en última instancia del nivel de precios de los alimentos en el mercado, tanto de los que ellos mismos producen como de los que consumen. En consecuencia, el problema no es en sí mismo el mercado, sino la forma en que los pequeños productores rurales se relacionan con él y cuál es el rol que el Estado o sus instituciones juegan para intervenirlo (renta, aduana, impuestos, inversiones públicas en servicios e infraestructura, subsidios). Esta relación con el mercado depende de muchos factores como el tamaño, la calidad, los rendimientos y la competitividad de los productos

producidos por una familia, comunidad, cooperativa o empresa en determinado espacio territorial y sus nexos o articulaciones con los consumidores, especialmente de las ciudades.

No se trata por tanto de una adhesión o rechazo filosófico al mercado, sino de cómo en un contexto como el boliviano, los pequeños productores rurales logren quedarse con una tajada de su propio esfuerzo –ojalá la mayor– y a pesar de tantas adversidades de escala, productividad, clima, medio ambiente, plagas, sequías, inundaciones, falta de riego, etc., accedan a alimentos seguros y suficientes durante todo el año y para todos los miembros de sus familias.

#### 4. LOS EFECTOS PERVERSOS DEL MERCADO EN LOS CONTEXTOS ESTUDIADOS

El mercado está presente, quizás más que nunca, en el contexto rural boliviano. Sin embargo, no siempre deriva en sinergias productivas sostenibles, como ocurre en el caso de Comarapa, sino que más a menudo impone una lógica perversa con negativas consecuencias sociales, ambientales y hasta económicas. En contextos como el de Yanacachi y Cuatro Cañadas es el mercado el que claramente ha llevado a la expansión de monocultivos generando una homogenización del paisaje y una importante pérdida –no cuantificada– de biodiversidad local, incluyendo variedades de semillas con serias implicaciones en la riqueza genética. Asimismo, el (ab) uso de agroquímicos como estrategia de competitividad en el mercado está llevando a la disminución de la rentabilidad en el mediano y largo plazo debido tanto a la creciente dependencia ante estos insumos externos como a la degradación de la base natural que sostiene estos sistemas productivos. En el plano social, estas dinámicas no sólo generan severos impactos en la salud pública, sino también una fuerte diferenciación social que excluye a la mayoría de los productores, como se evidenció en Cuatro Cañadas.

Por otro lado, también hemos constatado que a nivel territorial el mercado ejerce presión sobre los recursos naturales. Mientras que la creciente demanda internacional de soya está llevando a la deforestación de grandes áreas en Cuatro Cañadas, la demanda lechera cataliza un uso cada vez más intensivo del agua y la tierra en Tiwanaku. Paradójicamente, estas dinámicas no sólo impactan sobre el medioambiente, sino que además atentan contra las propias actividades productivas. En Cuatro Cañadas los patrones de precipitación pluvial, claves para los rendimientos, parecen haberse reducido

precisamente a causa de la deforestación; por otro lado, existen indicios que el consumo de agua por parte del ganado vacuno en Tiwanaku estaría aumentando la posibilidad de un déficit hídrico en la región a futuro. De igual manera, en los Yungas, mientras más demanda de coca hay y los precios se mantienen altos y atractivos –ya sea del mercado legal o ilegal– la presión por la tierra y el monocultivo aumenta, con los consiguientes efectos de deforestación y baja en la calidad de los suelos.

En los territorios indígenas estudiados la penetración del mercado ha supuesto cambios en los patrones de consumo y descuido de la producción local diversificada, lo que se traduciría en mayor vulnerabilidad de las familias. Por ejemplo, la TIOC Chácobo está respondiendo a los incentivos del mercado al especializarse en la recolección de castaña; esto conlleva a un mayor riesgo en cuanto a la estabilidad de sus ingresos y consumo alimentario, dependientes de la estacionalidad característica del mercado de castaña. En contraste, a pesar de la situación de minifundio en Villa Serrano, un menor cambio en los



En los territorios indígenas estudiados la penetración del mercado ha supuesto cambios en los patrones de consumo y descuido en la producción local diversificada.

patrones de consumo y una mayor diversificación de la producción parecen estar directamente relacionados con el distanciamiento entre algunas comunidades y el mercado urbano.

Por lo expuesto, la prevalencia casi hegemónica de las relaciones de mercado que hemos atestiguado en los diferentes estudios de caso, debe leerse también a la luz de los efectos previamente descritos. De esta manera se evita caer en conclusiones apresuradas que puedan sugerir que el mercado como tal, por más hegemónico que sea,



no necesita de intervención estatal o cuestionamiento alguno. De hecho, un análisis de sostenibilidad de las actuales dinámicas productivas sugiere todo lo contrario: la urgente necesidad de intervenir y regular el mercado desde el Estado.

## 5. LAS ALIANZAS LOCALES TIENEN UN ROL FUNDAMENTAL PARA SUPERAR LIMITACIONES ESTRUCTURALES

Entre los estudios de caso resalta Comarapa donde la buena articulación entre las organizaciones sociales, la cooperación internacional y los gobiernos locales, además de la continuidad en la implementación de programas y políticas locales han permitido la ejecución de costosos proyectos de infraestructura relacionada directamente con la producción agrícola como la construcción de una represa, sistemas de riego para el acceso al agua y el reciclaje de basura para la elaboración de abonos orgánicos. Asimismo, la presencia y amplia coordinación interinstitucional entre los gobiernos locales con instituciones de desarrollo, centros de investigación, agencias de cooperación, ONG, asociaciones de productores agrícolas y ganaderos, así como empresas de comercialización y acopio de los productos ha permitido la formación de alianzas multiactorales fuertes que han creado un clima propicio para la inversión y el desarrollo del lugar con mercados seguros y estables en las ciudades de La Paz, Cochabamba y Santa Cruz. Tiwanaku presenta una situación más o menos si-



Los hallazgos de la investigación resaltan la importancia de las alianzas multiactorales fuertes que han creado un buen clima para la inversión y el desarrollo locales.

milar debido a su cercanía a las ciudades de El Alto y La Paz. Estos hallazgos resuenan con otros<sup>1</sup> en el sentido que resaltan la importancia de coaliciones locales virtuosas que posibilitan un desarrollo económico inclusivo al permitir superar limitaciones estructurales que condicionan en estos casos la productividad agrícola.

En contraste, otros municipios estudiados se han distinguido por una débil coordinación entre las organizaciones sociales y por una incipiente y a veces conflictiva articulación de éstas con los gobiernos locales; lo cual constituye uno de los principales obstáculos al momento de ejecutar recursos destinados al sector productivo y dar respuesta a las demandas de la población rural. Esta limitante se traduce también en la falta de seguimiento y continuidad a los programas y proyectos de apoyo a la agricultura, como puede ser el caso de sistemas de riego esenciales para la mejora de la producción agropecuaria en una zona determinada.

## 6. EL TAMAÑO DE LA PROPIEDAD Y OTROS FACTORES DETERMINAN EL VALOR Y LA PRODUCTIVIDAD DE LA TIERRA

De manera general, es de sentido común que si la tierra es pequeña, los ingresos serán reducidos. Para la pequeña propiedad, vale decir, la unidad de producción familiar campesina –aunque no necesariamente sea minifundista– la reducida extensión de sus predios es un notable freno estructural para su desarrollo.

En consecuencia, se deriva que los emprendimientos exitosos en términos de su rentabilidad (no de su impacto ambiental) podrían serlo aún más, si la disponibilidad de tierra por unidad de producción familiar fuera mayor. Cuando las unidades de producción tienen acceso muy limitado a la tierra, o dicho de otra manera, cuando los tamaños de las parcelas familiares son muy reducidos (ya sea por efectos de la herencia, la subdivisión de predios, el mercado de tierras, o el agotamiento de los suelos luego de siglos de laboreo), los productores se ven obligados a desempeñar estrategias de medios de vida alternativas como el mul-

<sup>1</sup> Fernández, Ignacia, Raúl Hernández, Carolina Trivelli, Alexander Schejtman. *Las coaliciones transformadoras y los dilemas del desarrollo inclusivo en las zonas rurales de América Latina*. Documento de Trabajo N° 107. Santiago, Chile: Programa Dinámicas Territoriales, Rimisp, 2012.

tiempo, la agricultura de medio tiempo, la migración temporal, flotante o permanente, desempeñar otras actividades económico-productivas rurales-urbanas diferentes de la agropecuaria (comercio, artesanías, minería, turismo rural, ...) para maximizar sus ingresos monetarios familiares.

En otras palabras, los productores familiares de coca en los Yungas, de leche en el altiplano, de hortalizas y verduras en los valles de Comarapa y Villa Serrano, o de soya en Santa Cruz, podrían incrementar aún más sus ingresos si tuvieran más tierras. De hecho varios exitosos productores familiares –cuando han generado márgenes de ganancia expectantes– tienden a expandir sus superficies cultivadas ya sea por la habilitación de nuevas tierras o por la vía del alquiler o compra de tierras adicionales de sus vecinos o parientes, en mercados de tierras más o menos encubiertos e informales.

Esta relación causal directa entre el tamaño de la tierra y el bienestar de las familias campesinas es la base que fundamenta los procesos de reforma agraria en el mundo y que finalmente, plantean estrategias de dotación y redistribución de tierras y programas de asentamientos humanos para dar más tierra a los que no la tienen o la tienen en escasa cantidad y calidad. Sin embargo, es preciso considerar otros factores que son tanto o más determinantes que el tamaño de la tierra.

Los ingresos de un pequeño productor lechero de Tiwanaku, de un colonizador sojero en Cuatro Cañadas, de un productor cocalero en Yanacachi o de un productor de hortalizas y frutas del valle de Comarapa son distintos y pueden variar mucho entre sí. Esta diferencia no sólo se explica por las superficies cultivadas sino por factores como el valor de mercado del cultivo-mercancía, la modalidad de acceso a la tierra, las condiciones agroecológicas, la vocación productiva de la tierra, la calidad de suelos, la cercanía a la ciudad, la existencia de infraestructura vial y productiva, el acceso a capital y el acceso al agua. En Cuatro Cañadas existen pequeños productores familiares exitosos económicamente que no tienen tierras en propiedad pero sí tienen maquinaria y acceso al crédito, y el éxito en Comarapa no se puede explicar sin considerar el acceso vital al agua para riego. El agua es cada vez más importante para determinar el valor de la tierra y para generar condiciones exitosas de desarrollo rural. Por ejemplo, la sostenibilidad de la lechería del altiplano norte está en función a la capacidad de expansión de la provisión de agua para el consumo del ganado (40 litros por cabeza al día).

En este sentido, es lógico plantear que las políticas agrarias como tales (reconocimiento y titulación de derechos

propietarios sobre la tierra, dotación de tierras fiscales, redistribución de tierras, asentamientos humanos, etc.) deben necesariamente ser complementadas con políticas relacionadas con todos estos otros elementos para impulsar el bienestar de las familias rurales. La titulación de tierras no es suficiente para garantizar la seguridad alimentaria local si no es complementada con inversión en sistemas de riego y agua potable –seguridad hídrica– y si no se incorporan tecnologías productivas innovadoras y ambientalmente sostenibles que incidan directamente en la productividad de la tierra.



La titulación de tierras no es suficiente para garantizar la seguridad alimentaria local si no es complementada con inversión en riego.

## 7. LA SEGURIDAD JURÍDICA DE LA TIERRA, POR EL MOMENTO, NO TIENE DIRECTA RELACIÓN CON AUMENTOS EN LA PRODUCCIÓN

Es una percepción generalizada a nivel mundial que la seguridad jurídica sobre la tierra, vale decir el reconocimiento formal de derechos propietarios sobre la tierra otorgados por el Estado en favor de una persona, grupos de personas, colectividades o empresas, es una condición estructural y fundamental para generar emprendimientos agropecuarios de largo plazo. Se supone que si el Estado reconoce y garantiza el derecho propietario agrario, el campesino, el pequeño productor o el agroindustrial tienen la suficiente seguridad –garantía pública– para invertir sin temor a perder sus recursos.

Esta expectativa es la que finalmente está detrás del proceso de saneamiento de tierras iniciado en Bolivia a par-



tir de la aprobación de la Ley INRA en 1996 y que hasta la fecha no concluye. Uno de los objetivos de esta ley es precisamente regularizar derechos propietarios sobre la tierra con el propósito de brindar seguridad jurídica y generar mejores condiciones para el crecimiento del sector agropecuario.

Paradójicamente, en los estudios de caso no hemos encontrado indicios directos y definitivos de que esta relación (seguridad jurídica – inversión) funcione con la contundencia que la teoría supone, por lo menos hasta ahora. De manera general, en los casos estudiados, el uso intensivo de la tierra, la ampliación de frontera agrícola y la obtención de créditos productivos, se dan aparentemente de manera independiente de la actualización de los derechos propietarios de la tierra. Soyeros cruceños, cocaleros yungueños, productores exitosos vallunos y la mayoría de los lecheros del altiplano no tienen títulos actualizados sobre sus tierras, pero eso no les ha impedido ser exitosos en sus emprendimientos.



Ante la ausencia de seguridad jurídica sobre la tierra, las organizaciones de los productores, las comunidades, los sindicatos y los gremios se han visto obligados a encontrar otras formas de garantizar el derecho propietario.

El uso de la tierra y la inversión en ella al parecer se han dado independientemente de la existencia de seguridad jurídica de la tierra.

En Cuatro Cañadas el saneamiento de tierras no ha concluido aún. Si bien se han medido las parcelas, todavía no se han entregado títulos de propiedad. A pesar de esto, el municipio es uno de los más pujantes en inversión y desarrollo del sector sojero tanto a nivel de pequeños como de grandes productores. La misma situación se puede encontrar en Comarapa y Villa Serrano donde falta

también entregar títulos; en Tiwanaku sólo ocho comunidades concluyeron su saneamiento en 2009 y el resto está en proceso. En estos últimos tres casos, el saneamiento de tierras se ha iniciado recién hace tres o cuatro años y los procesos de crecimiento agrícola en las zonas datan de mucho más tiempo. Posiblemente la situación más notable es la de Yanacachi –y los Yungas del Sur en general– donde no se ha iniciado siquiera el trabajo de regularización de derechos propietarios agrarios y no hay perspectivas de hacerlo en el corto plazo.

Una posible explicación para esta situación es que ante la ausencia de seguridad jurídica sobre la tierra en la forma de un título actualizado de propiedad otorgado por el Estado, las organizaciones de los productores, las comunidades, los sindicatos y los gremios se han visto obligados a encontrar otras formas de garantizar el derecho propietario, otras formas de seguridad. Ante la ausencia histórica del Estado en el área rural, es comprensible que la inversión, por más pequeña que pueda ser, haya buscado otros caminos para asegurarse y realizarse.

En las comunidades de altiplano y valles, el derecho sobre la tierra es garantizado por las organizaciones comunales campesinas e indígenas que –desde la Reforma Agraria de 1953 y hasta la puesta en marcha de la Participación Popular de 1994– habrían llegado a reemplazar al Estado como ente colectivo de regulación de la vida cotidiana. En la medida en que el pequeño productor forma parte de una comunidad, cumple con sus obligaciones comunales, pasa cargos, paga cuotas, realiza trabajos, la comunidad le reconoce su propiedad agraria ante vecinos y terceros; lo que a su vez permite la sensación de seguridad sobre la tierra, aspecto fundamental para la inversión. Se trata de lo que se podría llamar una especie de “seguridad legítima” sobre la tierra. Ahora, si a pesar de ello, como en Villa Serrano, existe una situación de expulsión migratoria crónica, esto se explica por la mala calidad de los suelos, las distancias y la deficiencia en el acceso al riego. En estos casos la seguridad, sea legítima o jurídica, poco puede hacer ya que no es la cantidad de tierra segura lo que cuenta sino su calidad, disponibilidad y uso.

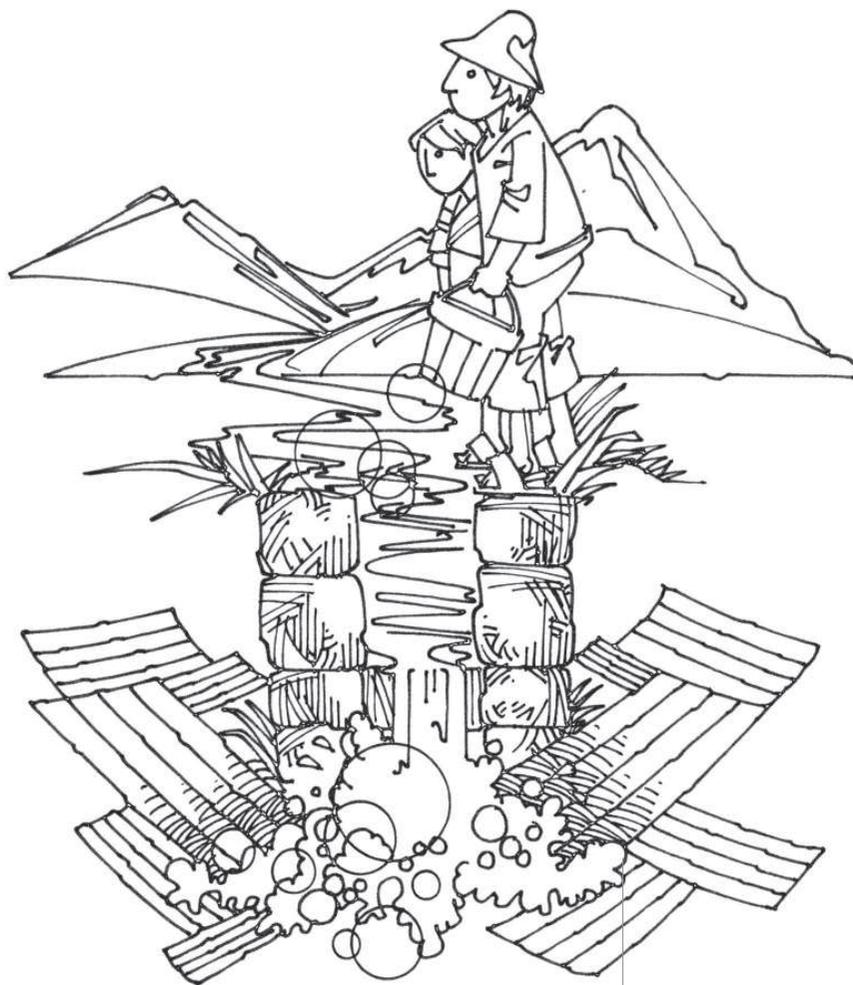
Como contrapartida, en el altiplano, la gente que demanda seguridad jurídica es aquella que ha perdido lazos con las instancias que reconocen el derecho propietario. Por ejemplo, los residentes en Tiwanaku que ya no son comunarios pero pretenden mantener su propiedad y para ello recurren al Estado. Por eso los residentes del altiplano que viven en El Alto o en La Paz, son los más interesados en sanear los derechos propietarios de sus tierras; es decir aquellas personas que viven en la ciudad y ya no se dedican principal-

mente a labores agropecuarias. Para ellos –propietarios ausentes– ya no es suficiente la seguridad que la comunidad les pueda brindar, porque además, el sindicato les exige cada vez más aportes y prestaciones a cambio de garantizarles su derecho de pertenencia a la comunidad y la propiedad de su tierra. Cada vez más los residentes son los pasantes y prestes de las costosas fiestas religiosas y comunales.

Por otro lado, en Cuatro Cañadas, el respaldo sindical comunal para los pequeños productores es también fundamental para garantizar la propiedad, mientras que la afiliación a la organización productiva local permite el acceso al crédito, que es vital para incursionar en el modelo productivo. La importancia del acceso a la propiedad de la maquinaria (tractores, camiones) en los cultivos familiares de soya es tanto o más importante que el acceso a la tierra. En Cuatro Cañadas, hay casos de campesinos sin tierra que con acceso a maquinaria y alquilando tierras, pueden generar ingresos para educar a sus hijos en la universidad. Quien tiene maquinaria agrícola especializada puede generar altos ingresos familiares. La dupla sojera no es tierra y riego, sino tierra y maquinaria. Esto ha llevado a que, dados los altos costos de inversión en actividades agroindustriales, se haya tenido que diseñar modalidades novedosas de financiamiento –al margen de un título propietario que sirva de garantía– para financiar al sector. Las empresas que prestan servicios de crédito para insumos agrícolas ofrecen todo un paquete que incluye asesoramiento técnico especializado para el pequeño productor. Además, es común que el pequeño productor emplee el cupo de la empresa en el centro de acopio lo que por un lado facilita el pago de los créditos –cuyo valor se descuenta del valor de la carga después de la venta del cupo– y por otro lado, permite que la producción se negocie en mejores términos dado el mayor volumen. Por su parte, los medianos y grandes productores sojeros suelen tener mayores facilidades para acceder al crédito además de contar con el respaldo de fuertes organizaciones productivas regionales bien enlazadas con esferas de poder a nivel departamental y nacional.

En Yanacachi, dada la especialización de la producción de coca y su incómoda relación con la cocaína y el narcotráfico, mucha gente prefiere que el saneamiento no llegue a la zona. Los derechos propietarios son de alguna manera “garantizados” por la organización sindical a nivel comunal y supra comunal y es evidente que ha sido suficiente para generar mejoría en la calidad de vida de la gente. Lo propio ocurre con la extracción del oro. Los cooperativistas mineros prefieren que los derechos propietarios sobre la tierra queden confusos y sin registros del Estado.

Por último, en los territorios indígenas estudiados, precisamente allí donde el saneamiento de tierras es de más larga data, tampoco encontramos una relación clara y directa entre seguridad jurídica e inversión. Esto posiblemente se deba al carácter especial de los territorios indígenas, ya que se trata de propiedades tituladas colectivamente en un marco de reconocimiento de derechos ancestrales más ligados a la noción de territorios que a la perspectiva de la tierra como propiedad y como activo productivo. Si bien en muchos TIOC hay avances en el diseño de la gestión territorial indígena, se ha logrado poco en cuanto a su aplicación y a la implementación de políticas estatales que fortalezcan el rol económico y la vocación productiva de estos territorios y una posible razón para esto es que el derecho propietario no ha sido en este caso, pensado para fomentar procesos de inversión productiva, sino más bien, ha sido diseñado para reconocer derechos territoriales para sus pobladores. Por ello la titulación colectiva ha significado más libertad, reconocimiento, mayor identidad étnica, mayor autoestima indígena, menos conflicto con terceros, pero no más inversión. No ha habido apoyo estatal ni inversión pública orientada y consistente con la gestión de estos territorios y las capacidades locales para ejercer su autogobierno están aún en construcción.



## 8. TERRITORIOS CADA VEZ MÁS DINÁMICOS

Los contextos territoriales, ambientales, agrícolas de los seis estudios de caso son distintos. Cuatro de ellos se podrían identificar como territorios dinámicos, territorios que están en movimiento: Comarapa en los valles mesotérmicos orientales, Tiwanaku en el altiplano norte de La Paz, Cuatro Cañadas en las tierras bajas de Santa Cruz y Yanacachi en los Yungas paceños. En los cuatro resaltan los siguientes elementos: su accesibilidad a grandes mercados nacionales e internacionales, la condición de mercancía de sus productos, la organización de los productores y los comercializadores, la presencia de agentes externos, la existencia de planes, proyectos y programas de desarrollo local que los acompañan y la presencia de redes de intermediación eficientes y de tipo oligopólico (con excepción de Comarapa).



Las dinámicas territoriales en algunos casos se están intensificando y complejizando a consecuencia de tendencias económicas, demográficas, tecnológicas y sociales.

En ninguno de estos casos está garantizada la seguridad jurídica de la tierra porque el Estado no ha priorizado ni concluido el saneamiento de las tierras dispuesto por ley y, sin embargo, existen mercados de tierras dinámicos, aunque informales e imperfectos. En los cuatro casos el precio de la tierra aumenta sostenidamente desde hace una década y se ha realizado inversiones públicas para mejorar las condiciones productivas y de infraestructura.

En cambio, en los valles centrales de Chuquisaca en Villa Serrano y los TIOC del Chaco y Amazonía, aunque los derechos propietarios de la tierra están mayormente saneados, no se dan otras condiciones como accesibilidad a los mercados, sistemas de riego, organización social y productiva. El mercado internacional de la castaña amazónica es el principal aliciente económico para los indígenas de esta región, pero no se podría hablar propiamente

de un territorio amazónico dinámico, menos aún en los valles de Villa Serrano o en las secas praderas del Chaco.

Aparentemente, las dinámicas territoriales en algunos de los contextos se están intensificando y complejizando a consecuencia de tendencias económicas, demográficas, tecnológicas y sociales, entre otras. Estas tendencias están influenciando a los territorios de manera diferenciada y desde distintas escalas. Desde patrones de migración local (campo ciudad), regional (occidente – oriente), hasta cambios en los mercados de *comodities* internacionales, estos procesos tienen impactos directos en la gestión territorial y por ende en los medios de vida locales. De hecho, ante este escenario más complejo, la evidencia derivada de los estudios de caso sugiere que si bien el capital natural (principalmente la tierra) sigue siendo crucial para la construcción de los medios de vida rurales, otros capitales empiezan a tener una mayor relevancia. El conocimiento técnico en Cuatro Cañadas que facilita la consolidación del modelo, las organizaciones sindicales en Yanacachi (COFECAY y ADEPCOCA) que enmarcan y protegen la producción y comercialización de coca, las alianzas multiactorales en Comarapa que permiten superar limitaciones estructurales, son algunos ejemplos que sustentan esta afirmación. Esto significa que las políticas públicas que busquen incrementar la seguridad alimentaria –local y nacional– deben considerar de manera explícita la importancia de estos otros capitales dentro de las estrategias de vida adoptadas por los productores.

Como se ha argumentado previamente, en los diferentes territorios estudiados existe una marcada prevalencia del mercado como mecanismo regulador de la producción agropecuaria y de la disponibilidad de alimentos. Sin embargo, los impactos de este hecho sobre los territorios son diferenciados. Mientras que en Comarapa existe un dinámico mercado en torno a las labores agropecuarias que parece conllevar a un desarrollo territorial productivo, ambiental e inclusivo, en otros contextos como el de Yanacachi o Cuatro Cañadas, el mercado más bien cataliza dinámicas nocivas que tienden a la concentración de ganancias y la degradación ambiental, a pesar de satisfacer las necesidades alimentarias de manera temporal. A su vez, esta prevalencia del mercado responde a presiones de carácter estructural a distintas escalas, por lo cual sería incorrecto atribuir dicha prevalencia únicamente a las decisiones individuales de los productores o al rol del resto de los actores locales (estatales y no estatales), pues queda claro que la influencia de tendencias y actores extra-territoriales han jugado un rol determinante. Consecuentemente, la producción del espacio territorial –y por ende sus dinámicas productivas y socio-económicas– no puede explicarse en aislamiento de factores nacionales e internacionales.