

PANEL 1:

PRINCIPALES CAMBIOS AGRARIOS EN BOLIVIA

El agro en el modelo de desarrollo boliviano

De una rápida travesía a lo largo de un siglo de modelos de desarrollo en Bolivia, hasta nuestros días, Carlos Toranzo identifica una constante: la visión de los gobernantes y las políticas del Estado nunca han favorecido realmente el desarrollo económico del campesino; los terratenientes casi siempre han salido beneficiados; y los indígenas siguen llevando las de perder.

La continuidad del Estado anticampesino



Carlos Toranzo

Economista y politólogo

Gracias a Fundación TIERRA por invitarme a este seminario. No sé si agradecer a Miguel Urioste por meterme en camisa de once varas, porque como ustedes saben bien mis temas no son los agrarios. Hugo Fernández se reía en la puerta al verme en este embrollo.

Escribí un *paper* muy corto en el que intento presentar algunas hipótesis sobre modelos de desarrollo en Bolivia, tratando de indagar si ellos fueron o no favorables al campesinado y, segundo, para mostrar algunos parecidos entre el modelo de desarrollo actual y el que comenzó a desarrollar el MNR en 1952.

Capitalismo en formación

A fines del siglo XIX y en la primera mitad del siglo XX hay un intento de construcción del capitalismo en Bolivia, pero con una lógica que desarrollaba el mercado combinándolo con la presencia de la hacienda, la cual obviamente no era capitalista.

Hacienda y pongueaje fueron la base de la economía durante largo tiempo y la clave del inicio del capitalismo en Bolivia. La minería de la plata y después la del estaño —ésta con más intensidad— fueron las que introdujeron algunos signos de un capitalismo embrionario en Bolivia, siempre combinado con la producción cuasi feudal. Justamente por ello se hablaba del Estado minero feudal; la minería no dejaba de ser una actividad de enclave. Con el advenimiento del siglo XX, luego de la Revolución Federal, la actividad capitalista más visible fue la explotación minera: el estaño, su estandarte y los ferrocarriles, la expresión del salto tecnológico. No

obstante, aun la modernización inglesa de los ferrocarriles no condujo a una modernidad en términos sociales y de mano de obra.

Se puede decir que en ese capitalismo en formación, por lo menos durante los primeros cincuenta años del siglo XX, la hacienda y los indios seguían siendo la clave del modelo de desarrollo económico. Pese a ello, los indios —lo de campesinos viene después, con la Revolución del 52— no eran sujetos privilegiados de la política pública; es más no eran sujetos provistos de derechos, aunque curiosamente eran la base, la mano de obra cuasi feudal de esa economía. Si había política pública era a favor de la hacienda, pero no del indio.

**Hipótesis de
desarrollo de
1952**

El nacionalismo revolucionario, salido de las entrañas del Chaco, entendía que el desarrollo debía llegar dotando de minas al Estado y tierras al indio; es una idea apropiada de Tristán Maroff. Eso implicaba la necesidad futura de nacionalizar las minas de los barones del estaño y realizar una reforma agraria que dote de tierra a los indios.

Ese nacionalismo revolucionario era, como sabemos bien, una apuesta de revolución democrática burguesa y de construcción de capitalismo; sin embargo, con un matiz especial: capitalismo de Estado con el control de propiedad de la minería. Pero ¿qué pensaba el 52 al transmitir la idea de dotar tierras al indio? Miraba, básicamente, la eliminación del pongueaje; quizás nada más.

La Revolución del 52, en efecto, nacionalizó las minas y comenzó la construcción de un capitalismo de Estado basado en la propiedad estatal de las minas, más una débil diversificación industrial de la economía con la creación de empresas controladas por el Estado. La Corporación Boliviana de Fomento fue una de las ideas fundamentales de la época. Se seguían las ideas de la diversificación industrial, correspondientes con las políticas keynesianas posteriores a la crisis de 1929, y que en América Latina fueron difundidas por la Cepal, de Raúl Prebisch, después de 1949.

Ahora, si la nacionalización de las minas fue relativamente fácil, no fue lo mismo con la Reforma Agraria. No se olvide que tardó mucho tiempo y dio lugar a una discusión mucho más profunda. Había un campesinado radicalizado que promovió la revolución en el valle cochabambino con la toma de tierras y que impulsaba una reforma radical, y había otros sectores que buscaban descafeinar la medida. El resultado fue una reforma a medias o, más bien, que retrataba la visión agraria del MNR: minifundio en el occidente y parte de los valles, y protección de la gran propiedad terrateniente en el oriente boliviano.

Cabe mencionar que el actor campesino fue poco visibilizado en la historia política del país como uno de los motores de la Revolución, a diferencia de los mineros o de las clases medias urbanas radicalizadas que, para la historia oficial de la Revolución, fueron los actores nodales de la destrucción del Estado minero feudal.

Pero ¿qué había detrás de ese tipo de reforma? Estaba presente una hipótesis de desarrollo del capitalismo boliviano. El MNR revolucionario creía que el capitalismo de este país se iba a desarrollar con cierta semejanza al capitalismo inglés; esto es, con descampesinización, migración a las ciudades y, por tanto, el despliegue de la proletarianización como fenómeno colateral. El campesinado, una vez trasladado a las

ciudades, sería la mano de obra futura para la industrialización. Era la base humana para el probable desarrollo industrial. Entonces, más allá de la entrega de tierras para la creación del minifundio, no eran necesarias otras políticas económicas, otras políticas públicas en favor del campesinado, pues el actor del modelo económico no era éste, sino las burguesías y el proletariado.

Junto con el capitalismo de Estado en la minería, el MNR buscaba la construcción de dos tipos de burguesías. Una burguesía industrial en el occidente, emergente de las políticas del 52 —la denominada burguesía nacional— e impulsada con cupos, con la entrega de divisas baratas y el control interno de mercado. Esta burguesía sería la encargada de proveer bienes industriales al país, aplicando la industrialización sustitutiva propuesta por la Cepal. Paralelamente, las ideas de desarrollo de 1952 buscaban la construcción o el apuntalamiento de una burguesía agropecuaria en el oriente del país, dedicada a generar productos agrícolas y bienes industriales provenientes de la agricultura y la ganadería. Esa es la razón fundamental por la que se apostó por la gran propiedad de la tierra en esa región.

Así, se pensó en una burguesía que produzca bienes industriales para el país y otra que produzca alimentos. Quizás acá esté la madre del cordero: la razón de por qué no hubo una cantidad de políticas públicas que sostuvieran y promovieran un desarrollo económico fuerte del campesinado.

La marcha al Oriente impulsada por el MNR, la construcción de la carretera Cochabamba-Santa Cruz, más la colonización no eran otra cosa que el acto estatal de creación de infraestructura para favorecer el desarrollo capitalista en Santa Cruz, y la dotación de mano de obra para impulsar las actividades de la burguesía agropecuaria del oriente que estaba dentro del modelo del MNR. Hablamos de un capitalismo caracterizado por una propiedad terrateniente de la tierra, con poca proletarianización en el campo, y la combinación de trabajo asalariado con peones de estancia sin salario.

Ahora bien, los resultados de la hipótesis de desarrollo del 52 no han sido plenos. Se creó una débil, pero muy débil burguesía industrial en el occidente del país y una burguesía comercial ocupada de hacer las compras del Estado. El fracaso rotundo fue la proletarianización, pues si hubo algo de descampesinización y migración del campo a la ciudad, eso no generó proletarios, sino informales: 80 por ciento de trabajo informal junto con capitalismo extractivista. Ese es el resultado de esa hipótesis.

Hubo algo de una pequeña burguesía —más de terratenientes que burguesía— en el oriente boliviano, y la descampesinización no fue total, sino que mucha población quedó en el campo: aún un tercio de la población boliviana es rural, y conste que se consideran urbanas a las poblaciones mayores de 5.000 personas, de las cuales una buena parte es, en realidad, rural.

En el medio rural quedaron campesinos para quienes no hubo una política estatal de generación de condiciones económicas para su desarrollo. Es por esta razón que el modelo del 52 creó un Estado anticampesino. Creo que eso es lo central del 52 al respecto. Paradójicamente, buena parte de ese campesinado desfavorecido por el modelo económico del nacionalismo revolucionario fue un soporte político del MNR,

de la Revolución de 1952; en especial en la fase 1952-1964, probablemente porque éste hizo la Reforma Agraria y aprobó el voto universal y la reforma educativa.

Así pues, el 52 generó migración del campo a la ciudad, pero no proletarización, pues no hubo industrialización en el occidente, en tanto que en el oriente se formó una burguesía agropecuaria, pequeña en cuantía y con tonalidades terratenientes. El nacionalismo en su fase civil o militar, mucho más visible durante Banzer, promovió el desarrollo de esos sectores terratenientes del oriente, ya sea otorgándoles crédito regalado para la producción de algodón o entregándoles más tierra.

Las hipótesis o intuiciones de los marxismos coetáneos a la Revolución de 1952

¿Qué pensaban los marxismos coetáneos a la Revolución del 52? Pensaban más o menos con la lógica del 52, en la teoría clásica: descampesinización, proletarización e industria en las ciudades. Y ahí tendrían el sujeto histórico para hacer la revolución socialista.

Lo que les dio la Revolución del 52 fue la existencia del proletariado minero, para ellos el actor clave para la revolución socialista. Pero la historia demostró que ese sector no fue suficiente para llevar el carro del futuro hacia el socialismo. En su idea de actor protagónico estaba presente el proletariado, en tanto que al campesinado le prestaban poca atención. Fue más tarde, con el marxismo ligado a la China, que se acordaron del campesinado, pero en una época en la que era cada vez más difícil la viabilidad de la revolución socialista. Lo nodal era que querían proletariado para su revolución. Pero la historia no dio esa revolución.

El modelo de desarrollo en el neoliberalismo

¿Qué pasó con el modelo de desarrollo del neoliberalismo? Éste entendía que los actores protagónicos del desarrollo debían ser los privados; las actividades empresariales, ya sean nacionales o extranjeras. Por eso se dieron a la tarea de privatizar lo que estaba nacionalizado. Tardaron en la privatización-capitalización del sector de hidrocarburos porque en los primeros años del ajuste estructural éste dio los recursos para la estabilización monetaria.

El modelo neoliberal de desarrollo le dio centralidad a la inversión extranjera, pero también rescató algo de la propuesta de desarrollo del 52. Entendió que era fundamental apoyar a la burguesía agropecuaria de oriente. Así, impulsó el proyecto *low lands* o de “tierras bajas”, lanzado con ayuda internacional y con presencia del Banco Mundial. Consistía en desarrollar de manera empresarial la producción de soya e incrementarla hasta llegar al millón de hectáreas de cultivos. Por ahí ya están los primeros anticipos de la penetración de burguesías brasileñas, de terratenientes de ese país, para asentar el modelo fundado en la producción de soya.

Pero este modelo neoliberal no fue respetuoso de las ideas liberales. Si de algo se sirvió la burguesía agropecuaria de oriente ha sido de subsidios. Sin el diesel subsidiado poco podría haber hecho esa burguesía. Entonces, fue un neoliberalismo a medias.

La magra industrialización creada por la Revolución del 52 desapareció con la liberación de los mercados y con la libre importación de productos industriales. La industria nacional subsidiada, poco competitiva, tuvo un declive fuerte.

¿El modelo neoliberal se acordó de los campesinos? Otra vez la historia nos dice que para nada o muy poco. Se siguieron titulando tierras, pero a ritmo demasiado

lento, y el campesinado tampoco en esta fase tuvo el apoyo decidido del Estado para generar un desarrollo económico que lo fortalezca. El neoliberalismo no tenía como meta dejar atrás el Estado anticampesino del 52.

Si algo pasó durante el neoliberalismo se debió a los despidos en la minas y al fenómeno de la relocalización: se creó o se fortaleció una migración distinta a la tradicional, la urbano rural hacia el Chapare. Esto dio lugar no a un fenómeno indígena, sino al fortalecimiento de un sector campesino: el de los cocaleros. Este pareciera ser el único que tiene algunas armas en sus manos, no para tener desarrollo sostenible, sino para acceder a mayores recursos económicos, muchas veces logrados por su articulación con el circuito coca-cocaína.

También durante la época neoliberal se tornaron más visibles los movimientos indígenas. La Marcha por el Territorio y la Dignidad, en los 90, es un hito en la política boliviana porque se comenzó a vislumbrar un nuevo paradigma de desarrollo basado en el respeto del medio ambiente. En esta época también se verificaron algunas dotaciones de tierras a las comunidades indígenas.

El modelo económico y político del MAS

Ahora vayamos al tiempo presente. El modelo económico que sigue y despliega el MAS en estos nueve años no es para nada un “socialismo del siglo XXI”, como lo expresaran al inicio sus voceros. Tampoco es un capitalismo andino amazónico como insistían algunos intelectuales de la Vicepresidencia. Y lo de post neoliberal y anticapitalista es muy discursivo; debería tener tonalidades socialistas, y no las tiene. Más bien, lo que se observa, para efecto de políticas públicas, es el fortalecimiento de ideas liberales, de lógicas de mercado y de un capitalismo de Estado, mezclado con desarrollismo extractivista con presencia de la empresa transnacional.

Lo que está en escena es una reproducción ampliada y más profunda de lo que hizo la Revolución de 1952 en sus primeros años: la construcción de un capitalismo de Estado con un fuerte despliegue de la economía mixta, en la cual el Estado es parte nodal de la economía, como también la empresa privada, sea nacional o extranjera. La “economía plural”, que al inicio tenía muchos ruidos poéticos comunitarios, se resume en un fuerte control estatal de los recursos naturales, en especial los hidrocarbúricos (no tanto los mineros en los que hay presencia de inversión extranjera y de cooperativistas). Se hace todo esto con un avance cada vez más intenso del capitalismo agropecuario de Santa Cruz, comandado por el empresariado cruceño, aliado del capital transnacional. Ese departamento puso a los pies del MAS a todos sus sectores oligárquicos para construir la alianza de los empresarios cruceños con el Estado.

Discursivamente, lo que proponía el MAS a inicios de su gobierno o en la fase preelectoral de 2005 era la economía plural, con la actividad comunitaria como central y los pueblos indígenas como actores protagónicos. En esto había profundas diferencias con el MNR de 1952. Éste no tenía propuesta para el tema indígena, porque quizás no eran los tiempos en que se visualizara a los pueblos originarios. Eso pasó en las décadas de los 60 y con más intensidad en los años 70 del siglo pasado. Pero hay que insistir: el tema indígena para el MAS y su modelo de desarrollo, en todos estos años de gobierno, ha sido ante todo discursivo y no caracterizado por la concreción de políticas públicas.

Da la impresión de que el MAS está cristalizando el sueño del MNR de 1952, pues inició y realiza una nueva “marcha al oriente”. Esta vez los marchistas son los líderes del MAS con sus políticas dedicadas a fortalecer el desarrollo empresarial cruceño. El mensaje a la oligarquía cruceña es: Ustedes hagan economía, nosotros haremos política. Pero en realidad el MAS hace negocios y no solamente política. Sabemos que están muy entrelazados los intereses de las dirigencias masistas. El gobierno, que se decía adversario del empresariado oligárquico de Santa Cruz, lo primero que hizo fue mantener el subsidio del diesel en favor de la burguesía agropecuaria del oriente.

La nueva marcha también es empujada por las nuevas élites económicas cruceñas de piel morena —las burguesías cunumis o cholos— que tienen la idea liberal de entablar alianzas con el capital transnacional o ser subsidiarias de él. Al estilo de la Anapo absorben, atemorizan o cooptan a lo más granado del empresariado tradicional cruceño. Entonces, uno podría decir que ese sueño del MNR de tener, de alguna manera, una burguesía agropecuaria está siendo cumplido por el MAS.

La metáfora de todo esto radica en que la Feria de Santa Cruz es también del MAS y de los empresarios collas que acompañan al empresariado tradicional cruceño. Esa metáfora se nutre de grandes entregas de recursos gubernamentales a Santa Cruz, en especial para favorecer las actividades empresariales. Todo eso culminó con el triunfo electoral del MAS en Santa Cruz, en las elecciones de octubre de 2014.

Pero la otra parte del sueño emenerista —el desarrollo de una gran industria y el despliegue de un proceso de industrialización en el occidente— no fue cumplida y parece que tampoco se cumplirá en estos tiempos, pues si algo hace el modelo económico actual es desincentivar la producción industrial con una moneda apreciada que facilita la importación de todo: manufacturas e inclusive alimentos, de tal manera que aunque haya seguridad alimentaria, se está perdiendo la soberanía alimentaria. El debilitamiento de la industria es mayor por la existencia de una suerte de enfermedad holandesa que expresa que es rentable solamente producir materias primas.

Por lo tanto, se pone en escena la reedición más intensa del desarrollismo extractivista y el despliegue de un modelo primario exportador, basado en la explotación de gas y minerales, más un poco de soya. Todo ello es radicalmente opuesto a un desarrollo con ideas de los pueblos originarios, que pondrían por delante el respeto de la madre tierra y un desarrollo amigable con el medio ambiente.

La pregunta que me hago ahora, como la hice con los otros modelos, es: ¿Cuál es la política pública para el campesinado? Si el modelo revolucionario de 1952, a pesar de la Reforma Agraria, fue anticampesino, y otro tanto aconteció en la fase del neoliberalismo, hoy con el modelo estatista del MAS, pese a las palabras sobre la economía plural, el modelo económico es aún anticampesino.

Habrán algunos millones de dólares para el sector y me dirán que ha disminuido la pobreza en el mundo rural. Es cierto, pero no gracias a una política pública agropecuaria que favorezca la producción campesina, sino por una política universal de bonos: Renta Dignidad o bonos Juancito Pinto y Juana Azurduy.

Los campesinos sólo tienen futuro si van a producir coca y sus derivados; por eso la carretera sobre el TIPNIS. Pero no hay una propuesta para un desarrollo económico

ágil de la economía campesina ¿Para qué? Si para eso está la agropecuaria oriental y el empresariado cruceño, aliados del régimen.

Y si el MNR pensaba su estatismo económico junto con una gran centralización económica y política, otro tanto acontece con el MAS. La paradoja es que este partido “fundó” un Estado autonómico; pero en la práctica se centraliza cada vez más, de manera que los gobiernos subnacionales, sean de nivel departamental o municipal, van perdiendo competencias, y éstas son controladas por el Gobierno central. El “infame” neoliberalismo fue más descentralizador que el Estado autonómico actual.

Quién puede negar que el MNR de 1952 creó un Estado corporativo, intentando absorber a la sociedad civil —campesinos y obreros— dentro del Estado; recuérdese el cogobierno MNR-COB. Pero su intento fue pálido y de muy poco tiempo. En cambio, el MAS construye un Estado corporativo donde los movimientos sociales —sean cocaleros, cooperativistas mineros, mineros, choferes, campesinos y gremiales— son otras tantas corporaciones que han sido deglutidas por el Estado. El corporativismo del presente es, como dirían los cambas, puej a lo bruto, pariente. Es en grande, lo anterior era pequeño.

Nadie puede negar que el MNR del 52 hizo inclusión social; fue democratizador en lo social. En el presente tampoco nadie negará que el MAS ha construido otro piso de la inclusión social; pero con el despliegue de un gran autoritarismo político que no respeta plenamente las libertades democráticas, ni los derechos humanos, ni la libertad de expresión y opinión.

Una pregunta fuerte sobre el modelo económico y de desarrollo del régimen es si además de ser anticampesino también es anti indígena. Es fácil responder: el régimen reprimió a los indígenas del TIPNIS, es condescendiente con los avasallamientos de territorios indígenas y parques nacionales, emprendidos por colonizadores, muchas veces cocaleros. Además, prioriza un desarrollismo extractivista que no se conduce con el respeto de la Madre Tierra y que no es amigable con lo medioambiental. Con este tipo de desarrollo el Gobierno accede a elevados recursos fiscales, con los cuales amplía los favores a sus clientelas políticas de los movimientos sociales, para así mantenerse en el poder.

Pero, por otro lado, en sus inicios, este régimen fue el que más tierras tituló a favor de los indígenas: 13,31 millones de hectáreas dotadas a las TCO de tierras bajas. El MNR también dio tierras a los campesinos, pero no les ayudó a fortalecer sus actividades económicas, y acabó como un Estado anticampesino. Hoy existe poca o ninguna política oficial para mejorar la situación económica de los indígenas y, por supuesto, tampoco para el campesinado tradicional. Así, encontramos que quienes carecen de seguridad alimentaria son indígenas y campesinos. Entonces, uno podría lanzar la hipótesis de que el modelo presente no sólo es anticampesino, sino también antiindígena.

Debate

La influencia de las burguesías cunumis y cholos en la vida urbano rural

Nos ha hablado de la nacionalización del MNR y de la nacionalización del MAS. Quisiera que nos explique cuál es la diferencia entre Víctor Paz y Evo. Porque se podía abrogar la Ley de Capitalización [1544] por ser inconstitucional, pero eso no lo han hecho, o comprar acciones, que solamente se está haciendo ahora.

Debo agradecer a Alejandro [Almaraz] y a Pepe [Núñez del Prado] porque me dan lecciones en estos temas. Y me ha encantado que menciones al PIR [se dirige a Almaraz]. José Gordillo me hizo reflexionar sobre el importante papel del campesinado del valle en la Reforma Agraria; que eran sujetos mucho más radicalizados. Por eso decía que había sectores dentro del MNR para descafeinar la reforma y otros que la empujaban; pero no con la lógica de un nuevo paradigma, como sucede ahora con el mundo indígena, sino con esta lógica quizás más soviética de colectivización de la tierra. Eran otros momentos históricos, lo asumo.

Ahora, ¿en qué se parece Víctor Paz a Evo Morales? Es bien difícil, pero lo cierto es que la nacionalización del MNR afectó activos de minería; acá, la nacionalización de hidrocarburos afecta flujos, no activos. Entonces, hay una diferencia muy fuerte en ambos procesos. Y para efectos prácticos la nacionalización de Evo Morales no generó más allá de un 13% de recursos adicionales con respecto a la previa Ley de Hidrocarburos que ya existía y que fue promulgada por Hormando Vaca Díez. Eso creo que es importante.

En general, tu exposición me parece interesante: los tres modelos de desarrollo. Pero creo que hay un olvido básico en tu exposición que convendría hacerlo explícito. El núcleo económico y político de la actual gestión de poder es el Chapare: por los coccaleros, por la base social de Evo Morales. ¿Y qué es el Chapare? Narcotráfico. Según las Naciones Unidas, 87 por ciento, si no más, de la coca que se produce en el Chapare, que además es ilegal, va al narcotráfico. Este es el núcleo de la economía y de la política de este gobierno. Estamos, Carlos, y esto me gustaría que lo comentaras, frente a un capitalismo delincencial, con el núcleo de emergencia y de sustento de este gobierno en el Chapare, y también los modelos de desarrollo. [José Luis Saavedra].

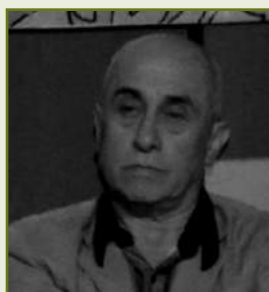
Con respecto al Chapare, tengo algunos reparos. He escrito un artículo sobre las nuevas elites bolivianas, las elites políticas. Obviamente, esas nuevas elites tienen que poner por delante a coccaleros, a cooperativistas mineros, a comerciantes, a gremiales, a choferes, hasta vendedores de ropa usada, más todos estos nuevos sectores empresariales. Las elites han cambiado; ha cambiado la sociología de las elites. José Luis, el dato [del movimiento de dinero] del narco es, según sea el autor, de 60 a mil millones de dólares. Pero las exportaciones son 13 mil millones de dólares. Mira la diferencia con la época de García Meza, cuando el narco generaba casi el 50 por ciento. Esto me hace relativizar que solamente hablemos de un capitalismo delincencial. Yo trabajé más la idea de un capitalismo de compadrazgo, del que hay mucha teoría. Y creo que va mucho por ahí la definición del capitalismo actual.

Pero hay una cosa que es muy sabrosa y que toca al mundo agrario en el *continuum* urbano rural. Si 13 mil millones son las exportaciones, una parte importante las controla el Estado y otra, la minería (hay cooperativistas mineros, el 50% de la exportación minera es de San Cristóbal); pero lo que me interesa es la circulación de bienes, me refiero a las importaciones del país que llegan a diez mil millones de dólares. Ahora no importan tanto la Grace y la Hansa, los viejos comercializadores, sino las burguesías cunumis, las burguesías cholos. Y ellas están bien ligadas con este impresionante *continuum* urbano rural que hace repensar el tema del minifundio y del campesinado, que pueden borrar los mundos campesinos y minifundistas, que los hay. Por eso decía, la lógica radica en la lucidez con que esos sectores se articulan al mercado. Entonces, de lo que hablamos es de un capitalismo de la informalidad, del compadrazgo y del narcotráfico.

El campesino minifundista después de 60 años de reforma agraria

Más allá de discutir si el minifundio dejó de ser un problema nacional, el expositor redefine la forma de abordaje de este fenómeno rural y esboza un planteamiento que no sólo enfrente la precariedad característica de este tipo de propiedad, sino que trascienda incluso lo que se podría sugerir dentro de una nueva reforma agraria. Lo que plantea es un “gran viraje agroalimentario nacional”.

La respuesta al minifundio a partir de un gran viraje agroalimentario nacional



José Núñez del Prado

Docente Investigador y Coordinador del Área de Desarrollo Rural del CIDES/UMSA

En materia de minifundio el asunto del tamaño sí cuenta y es importante, pero no es el único factor de definición ni conceptualización, porque puede resultar un elemento muy difuso y hasta vago y relativo. No hay un tamaño “apropiado” general para todo el país. No se puede definir el minifundio priorizando solamente una superficie. No hay límites absolutos; el tamaño a priori de un fundo es inútil, excepto para fines estadísticos o académicos. Por consiguiente, no puede tratarse de una magnitud estática y definitiva, sino dinámica.

Se suele complementar el factor del tamaño con diversos elementos, como los siguientes:

- Capacidad y suficiencia de recursos y factores: tipo de suelo, tierra, agua y clima.
- Condiciones de funcionamiento del minifundio.
- Opciones tecnológicas y sistemas productivos.
- Cambio climático.

- Capital, instrumentos, equipos e infraestructura productiva no significativos.
- Unidad productiva que se corresponde y es equivalente con la unidad familiar.
- Número y composición de la familia campesina como fuerza de trabajo.
- Rubros de producción determinados y típicos según regiones.
- Niveles bajos de producción y rendimientos.
- Bajo acceso al mercado, y “renta” e ingresos bajos.
- Satisfacción de necesidades de la familia campesina.
- No se vislumbra sostenibilidad general ni viabilidad económica.

Alrededor de tales elementos, se puede entender el minifundio como aquella superficie de tierra que por su tamaño, capacidades y condiciones productivas es insuficiente para satisfacer las necesidades alimentarias y otras necesidades básicas de la familia campesina, porque combina insuficientemente la dotación de recursos, como tierra, agua, tecnología y fuerza de trabajo, con adversidades climáticas y escaso o nulo acceso a mercados, lo que resulta en rendimientos, producción e ingresos bajos para la sobrevivencia, y se torna estructuralmente insostenible en el tiempo.

La transformación del minifundio

Las fases y decurso de los sistemas productivos agropecuarios de las economías campesinas e indígenas andinas pasaron de un momento inmediatamente posterior a la Reforma Agraria, con prácticas agroecológicas, economía orgánica defensiva, sistemas de fertilización, conservación, descanso y rotación de tierras a partir de prácticas tradicionales —una fase larga inicial de predominio agrícola y pastoreo tradicional diversificado a secano—, hacia otro momento de predominio ganadero bovino, y están ahora en una fase de notoria especialización.

Esto influyó en que haya fuertes cambios en los sistemas productivos y en el sentido general del manejo de las unidades de producción. Paulatinamente, ganó más aceptación, utilización y fuerza el enfoque de mercado, en desmedro de las vocaciones productivas, el autoconsumo local y la seguridad alimentaria. Así, se manejaron, en lo esencial, criterios de rentabilidad, se acudió a sistemas de riego y se demandaron créditos. En ello estuvieron presentes rasgos típicos de la Revolución Verde, aunque de manera desfigurada y débil.

Por lo tanto, con las primeras transferencias hereditarias a nuevas generaciones de campesinos e indígenas productores y agricultores, se fue presentando una “presión sobre la tierra” y comenzaron a descubrirse casos recurrentes en los que el minifundio se convertía en un problema serio, muy negativo y extendido. Ello incluía situaciones de “parvifundio” y hasta “surcofundio” con simples franjas diminutas. Por eso, tres décadas después de la Reforma Agraria, en los años 80 y 90 el minifundio se convirtió, según criterio de todos, en un verdadero “problema nacional”.

Municipalización y desarrollo rural-urbano

A esa transformación del mundo rural se añadieron nuevas circunstancias como las generadas por la Ley de Participación Popular. Ésta movilizó ingentes recursos financieros hacia el área rural y promovió la movilización de nuevos sujetos de sentido territorial (con base en el territorio y no en funciones ni actividades) que estaban un tanto relegados con relación a actores sociales sindicales y solamente corporativos.

También se abrieron nuevos ámbitos de acción para las poblaciones rurales, como las generadas por las “compras estatales” para el desayuno escolar. Eso activó un movimiento que derivó en una cierta “urbanización” del campo.

Hubo un surgimiento de nuevas motivaciones e intereses con el ejercicio de la política en niveles descentralizados. Así, muchos hombres del campo y crecientemente también mujeres rurales accedieron a cargos públicos electivos o pasaron a formar parte del aparato burocrático y técnico de las alcaldías. Con ello, el minifundio como problema se fue descomprimiendo.

Migraciones, doble residencia y vida anfibia

Las migraciones influyeron considerablemente en los cambios que experimentó el mundo rural. Entre las expresiones de este fenómeno se cuentan las experiencias de colonización, el empleo de mano de obra rural a partir de una débil “industrialización” manufacturera urbana y la ocupación de mujeres jóvenes del campo como “empleadas domésticas”; una prolongación del pongueaje a nivel urbano. Posteriormente, se produjo una segunda absorción de mano de obra rural en actividades resultantes de la tercerización de la economía, con el comercio al menudeo en las ciudades. Estuvieron también las cosechas y zafras algodoneras y azucareras en la zona integrada de Santa Cruz.

Tanto movimiento poblacional de todo tipo —migraciones definitivas y permanentes— no hizo desaparecer la presión sobre la tierra, pero la disminuyó, cambiando y relativizando la problemática que representaba años antes el minifundio.

Hoy, la migración se produce incluso al exterior, con la consecuente generación de “remesas” de dinero que ingresan al país. Destaca en todo esto el surgimiento de las figuras de “residentes” y de “doble residencia”. Éstas designan una especie de vida anfibia urbana y rural en la que familias y personas, cumpliendo algunos requisitos, garantizan el derecho propietario sobre la tierra. Así emergen mecanismos automáticos de ajuste de la presión sobre la tierra que prevalecían con anterioridad. Son factores y elementos que no son resultado de políticas públicas, ni han sido ideadas por nadie en particular, menos por el Estado.

La nueva ruralidad

Comenzó a prevalecer la pluriactividad de las familias, la multisectorialidad con presencia en el campo que rompe con el exclusivismo enfoque sectorial agropecuario, la multifuncionalidad del mundo agro rural, más otras características y cambios conocidos como “nueva ruralidad”. Disminuyó el peso de la contribución del laboreo agropecuario en el ingreso de las familias del mundo andino y se incrementó la ponderación de actividades extra agropecuarias. No fue ajena a todo esto la presencia de entidades estatales en poblados rurales, la proliferación de IPD-ONG, la cooperación internacional, el microcrédito, la prestación servicios en ciudades intermedias y la construcción de infraestructura de salud y educación. Esa oferta de servicios derivó en una actividad creciente de oficios intermedios y menores

(que no ocupan gran parte del tiempo laborable ni del ingreso), desempeñados con recursos humanos locales.

Este acontecer también influyó en que el minifundio siga transformándose y se vaya “viabilizando y funcionalizando” ante los acontecimientos y la marcha general de la economía, la política, la sociedad y la cultura en el país; es decir, que no se quede estancado como un concepto independiente del curso de la sociedad.

**Seguridad
y soberanía
alimentaria:
acoplamiento
rural-urbano**

Paulatinamente, creció y cobró más importancia el abastecimiento de alimentos del campo hacia las ciudades; el intercambio de alimentos entre localidades rurales; y el suministro de productos alimentarios agroindustriales desde el oriente hacia todo el mundo rural boliviano.

El inmenso movimiento poblacional y las migraciones tuvieron implicancias “uniformadoras” en las pautas y patrones de consumo alimentario. Se registraron cambios dietéticos bien caracterizados y con rasgos casi comunes en el conjunto de la población; ya no con diferencias abismales entre campo y ciudad.

La seguridad y la soberanía alimentaria y nutricional se han convertido en esta época y de manera irreversible en un factor tan grande y dinámico que funge no solamente de puente entre dos mundos, el urbano y el rural, sino que sirve para comprender que ya no es posible hablar por separado y tan dualmente de desarrollo rural y desarrollo urbano; que ya no se los puede clasificar de manera aislada y diferenciarlos de forma excluyente.

Estaríamos asistiendo al *acoplamiento* de ambas partes “en un solo mundo”, a manera de *agrópolis rurbana*. Es una nueva forma de vida común interconectada que exige nuevos paradigmas de interpretación y desarrollo. Se requiere de nuevas metodologías y nuevo instrumental para penetrar, reconocer e intervenir en esa nueva realidad.

Es claro que en esto también intervienen las migraciones, la doble residencia, el flujo de productos, insumos, recursos, dinero y capitales, el turismo interno rural, los espacios compartidos con terrenos de engorde y muchos otros más, sin soslayar ámbitos comunes educativos, tecnológicos que aportan al paulatino cierre de la brecha digital entre ambos ámbitos. De esa manera, el minifundio ya no es un fenómeno exclusivamente rural localizado; es un asunto de todos.

**Neolatifundismo
y agronegocio en
Santa Cruz**

La cuestión de la tierra es una, no se trata de problemas separados; de minifundio por un lado y latifundio por otro. No son problemas inconexos cuya superación puede darse en cada caso porque no tenga nada que ver un problema con el otro. Ambas situaciones hacen a la manera en que se distribuye la tierra —principal activo y capital natural de la historia— entre la población boliviana, entre sus distintos conglomerados sociales. La proporción, manera y formas de distribución definen luego las modalidades y patrones no solamente de ocupación territorial y poblamiento, sino sobre todo el modelo y los sistemas productivos agropecuarios, forestales, silviculturales, y esencialmente la manera en que nos organizamos socialmente para la producción agroalimentaria, para reproducir nuestra vida y nuestra sociedad. Se define así también la distribución de riqueza.

Uno y otro ámbito, el latifundio y el minifundio, naturalmente, debieran complementarse, pero la realidad es dura e impele a competir, a confrontarse en el mercado interno y externo para determinar quién abastece de los principales alimentos y quien exporta, y con qué modelo agroalimentario se alimenta y nutre a la población. Para eso, en busca de ocupar ese lugar, reina la lógica darwiniana del más fuerte que, además, tiene padrino: el Estado. En esa lógica, el latifundio, el agronegocio, asentado no exclusiva pero principalmente en Santa Cruz, se desenvuelve con un modelo agroindustrial típico de la revolución verde, cuando no depredador y extractivista, que privilegia la actividad empresarial comercial y agroexportadora, es decir, el lucro y la sobreganancia por encima de la satisfacción de necesidades y el derecho humano a la alimentación; prioriza el *commodity* sojero, arrincona, margina y excluye del papel agroalimentario y de los mercados a la pequeña producción campesina; peor aún, a los minifundistas.

Pero no es siempre lo mismo o igual el neolatifundismo del agronegocio extractivista que la agroindustria, incluso que la gran producción alimentaria empresarial, entendidos como el resultado de procesos transformadores de agregación de valor de la producción agropecuaria y forestal primaria. Es posible imaginar, repensar y practicar otra agroindustria, no solamente afincada en un modelo de extensión de la manufactura y del complejo energético y tecnológico “fabril” *fordista*, de acero y petróleo, hacia el agro. Se puede tener una agroindustria con gran producción agropecuaria y forestal, una agroindustria que no sea de superespecialización o monoprodutora con monocultivo, sino una agroindustria diversificada, inspirada en modelos agroecológicos, que a la vez se articule con economías campesinas e indígenas sin disociarlas. Un nuevo tipo de agroindustria sí puede coadyuvar a superar el neolatifundismo y el minifundio.

**¿Nueva reforma
agraria o
gran viraje
agroalimentario
nacional?**

Tras la Ley de Reforma Agraria de 1953, se puede aceptar que la Ley INRA de 1996 representa una segunda reforma agraria, sobre todo para tierras bajas. Se destacan la creación de territorios indígenas y tierras comunitarias de origen (TCO), y la consolidación y ampliación de los parques nacionales y áreas protegidas que favorecieron a decenas de naciones y pueblos indígenas.

Pese a todo ello, continúan los planteamientos de una nueva reforma agraria por tratarse de un proceso inconcluso. Sería una tercera reforma agraria con muchos desafíos, como la eliminación del minifundio y el latifundio, esta vez de tipo empresarial y capitalista. También hay proclamas en contrario, como la del gobierno (2006-2014) a través del Vicepresidente, que indica que “ya no sería necesaria una reforma agraria, cuyo proceso habría culminado, porque ahora ya hay una justa distribución de la tierra entre sectores”. Eso equivale a pensar que el minifundio y el latifundio ya fueron erradicados, que no son un problema nacional, y a aceptar llanamente la ampliación de la frontera agrícola de 3,6 a 13 millones de hectáreas, o aceptar lo que se vislumbra a partir de una posible nueva ley sectorial atentatoria contra las TCO/TIOC e, incluso, contra áreas y parques nacionales. Eso equivale a estar coludidos con un proyecto que no estamos dispuestos a asumir.

Toda reforma agraria implica la distribución de tierra. El desafío actual incluye y supera esa justa reivindicación: la situación exige cambios en los componentes económicos, productivos, institucionales, ambientales y otros; demanda medidas integrales, porque el tiempo no se ha congelado, la situación no se ha petrificado.

Una reforma agraria haría pensar que se trata de un asunto destinado exclusivamente al campo, para campesinos e indígenas, no para el resto del país y de la población. Peor, si predomina algunos de los sesgos: el legalista jurídico y administrativo de distribución de tierra pura y simple; el economicista que hace depender todo de las variables macroeconómicas contextuales; el tecnocrático productivista; el tecnologicista para el cual el tamaño de la tierra no es problema; o el sesgo antropologista culturalista que consiente en que el minifundio ya no es un problema porque los usos y costumbres sociales, con base en una cosmovisión, ya ajustaron todo automáticamente.

Urge una medida de impacto, pero que exprese los problemas, complejidades y requerimientos del nuevo tiempo, que a la vez de encarar el problema de la inequidad en la distribución de la tierra, el minifundio y el latifundio, encare problemas de producción, de seguridad y soberanía alimentaria, desde la perspectiva agroecológica; sienta las bases para superar el síndrome extractivista rentista que caracteriza nuestro patrón de acumulación general, hoy extendido hacia el agro; que incluya el tratamiento y gestión con gobernanza de recursos naturales renovables, de agua, biodiversidad, semillas, propiedad intelectual y patentes; también lo relativo a nuevas relaciones urbano rurales y a pautas de consumo, nutrición y muchas más.

Más que una nueva y tercera reforma agraria, se requiere de un *cambio de timón*, un paquete de medidas sistémicas sobre varias esferas pero articuladas, conectadas, en sintonía y empalmadas entre sí. Un nuevo proceso de transformación que implique un “gran viraje agroalimentario nacional”, de bases éticas y concordante con la nueva Constitución Política del Estado (CPE): con concepciones y legislación de armonía con la naturaleza, genuinas, sin adulteraciones, doble discurso ni doble moral; un viraje sensible e incluso previsor de los impactos del cambio climático.

Esto obliga a asumir e implementar en serio y en la práctica los postulados constitucionales vigentes; a efectivizar aquello de la “soberanía alimentaria”, o su traducción como “seguridad alimentaria con soberanía”; hasta hoy, solo buenos deseos y nada en concreto.. Implica entender el problema agroalimentario, grande como es, inmerso en la geopolítica y en las megatendencias mundiales actuales, incluidos los sentidos de la globalización. Hay que comenzar por saber quiénes manejan la cuestión agroalimentaria general y la relación que todo esto tiene con el patrón de acumulación interno, con el modelo económico y el modelo agrario en el país; con la política económica y la macroeconomía; con la proporción de inversiones y presupuestos; y con los sistemas impositivos y de precios sectoriales.

Todo eso obliga a un sinceramiento, a actuar en consecuencia y no con parches, estratégicamente y con sostenibilidad. Afrontar el minifundio no tiene sentido si no se asume como la oportunidad para encarar la problemática agroalimentaria de todos, de seguridad y soberanía alimentaria de Bolivia. El país debe discutir el modelo y los sistemas agropecuarios, forestales y silviculturales a seguir, coherentemente con los cambios político estatales, socioculturales y de poder.

Tal es el telón de fondo para la reingeniería integral de iniciativas y propuestas que permitan encarar el minifundio como tal, tomando en cuenta que algunas medidas podrán ser generales para todos los predios minifundistas y otras, diferenciadas

y específicas en función de realidades distintas, según ecorregiones, pisos ecológicos, zonas y sistemas de vida, pensando más que en las unidades familiares individualizadas, en espacios territoriales o espacios socioeconómicos locales agro y etnoculturales.

Las medidas posibles son diversas y provienen de agraristas reconocidos. Enumeramos algunas: abrir la CPE para eliminar la “no retroactividad” en el parámetro de un máximo de 5.000 hectáreas, y garantizar el cumplimiento de la función económica, sin fraudes; legislar más sobre acceso, disponibilidad y usufructo de tierras; reclasificar la propiedad agraria superando confusiones y vacíos legales; legislar la reconstitución de propiedades y unidades político administrativas (UPA) “originales”, permitiendo una ejecución descentralizada y diferenciada en función del respeto de regiones; agrupar parcelas alrededor de los predios domiciliarios, evitando distancias, con intercambio de parcelas entre familias que poseen tierras lejanas a su unidad productiva; buscar concordancia jurídica entre la legislación agraria y el Código Civil para frenar el fraccionamiento vía derecho hereditario sucesorio; reglamentar la figura de residentes, privilegiando el derecho propietario de los estantes en las comunidades; formalizar el mercado de tierras, la compraventa, la hipoteca, el alquiler, el anticrético y otras transacciones de tierras entre campesinos; promover con incentivos económicos y agrarios todo tipo de asociativismo; definir nuevas zonas de colonización en tierras fiscales; dotar tierras fiscales en lugares disponibles y requeridos a grupos familiares andinos, organizados comunalmente y que lo soliciten; recuperar tierras degradadas; dotar a minifundistas de recursos suficientes, agua de riego, semillas, capacitación, asesoramiento y seguimiento técnico, vertebración caminera a sus zonas y comunidades, e infraestructura productiva y social; **prohibir la extranjerización** de las tierras. Hay muchas más, pero esto es suficiente para comenzar a calibrarlas y procesarlas.

Debate

Lo urbano y lo rural son ámbitos de un mismo mundo

Nos habla de un viraje alimentario nacional. Quisiera preguntarle si se refiere a la economía social comunitaria, no a la economía socialista comunitaria, como se está hablando.

En vez de hablar de una tercera reforma agraria apunta a un gran viraje agroalimentario nacional, tomando en cuenta la cultura de la cuchara. Me gustaría que solamente me dé tres ejes de ese viraje. [Eddy Rosendo].

La cuestión del minifundio tiene que ver básicamente con la política. Me extraña que en tu exposición no hayas mencionado las correlaciones de fuerza que dan como resultado el minifundio y su equivalente, o su relación con el latifundio. Ambos, el latifundio y el minifundio son, básicamente, cuestión de correlación de fuerza. [José Luis Saavedra].

Dos comentarios, más que preguntas. Se hablaba de que no se puede dividir lo rural de lo urbano, de que no se puede hablar de temas divididos, y me sorprende que en un panel que se llama “principales cambios agrarios” solo se hable de tierra y no se hable, por ejemplo, de legislaciones sobre agrotóxicos, de privatización de semillas y agua. Esperemos que se toquen esos temas, porque creo que no se puede separar lo agrario, la tierra del agua; minifundio y latifundio sin agua, no se va a poder hacer nada. Y un segundo comentario sobre el viraje agroalimentario: creo que tendríamos que darnos cuenta también que lo agrario no es solo alimentario; todo lo que consumimos viene del agro, básicamente, entonces, creo que todo es un viraje agroconsumista o de consumo, directamente.

Respuesta: Voy a tratar de sumar tres en uno porque están emparentadas las preguntas. El gran viraje agroalimentario que propongo incluye, obviamente, una reforma agraria, pero conceptualmente parte de ya no dividir como un queso el desarrollo urbano y el desarrollo rural; la vida o el mundo urbano, del mundo rural. Decía que son dos ámbitos de un solo mundo, interconectado, con vasos comunicantes muy fluidos. Es un nuevo objeto académico. La doble residencia, la vida anfibia así lo está demostrando, incluido el turismo rural interno.

Es un sólo mundo que nos obliga a repensar el problema, y por eso hablo de una *agrópolis rurbana*. Es un nuevo concepto que nos obliga a repensar medidas y políticas públicas, y también, a ser creativos conceptualmente en el tratamiento de un nuevo objeto interconectado. Ahí está el cambio: no tomar la reforma agraria como el problema de los rurales, y el problema del consumo y de la seguridad alimentaria como el problema de los urbanos. Es un solo problema que nos une y en el que estamos metidos todos.

De acuerdo con que es un problema, no sólo de la tierra, sino del agua, de agrotóxicos, de biodiversidad; todo junto. Se nos ha hecho esa observación; la asumimos. Creo que es así.

El otro pivote sería la reforma agraria. Se entiende que latifundio y minifundio son dos partes de un solo problema, son dos caras de una misma moneda.

El capitalismo boliviano, la acumulación del capital, funciona de otra manera: articulando. Este es un iceberg: la puntita que vemos es la capitalista, pero abajo están las economías indígenas y campesinas dotando de valor y de acumulación, generando excedente y soportando en sus hombros el peso del capitalismo boliviano, como nos enseña muy bien Rosa Luxemburgo.

No hay desarticulación, no hay dos mundos, no hay barreras chinas aquí. La riqueza de los Marinkovic se explica por la pobreza de los Mamani, y eso está vinculado. Hay vasos comunicantes, hay sintonías. La acumulación del capital no se da solamente entre cuatro burgueses y veinte proletarios. Ahí están todos los minifundistas metidos, sustentando con su nivel precario de vida a este capitalismo.

Entonces, cuando se habla de una reforma agraria, estamos obviamente pensando en darle en la madre... No como ahora, con la Ley de la Madre Tierra y con el TIPNIS, que se le da en la madre a la tierra, sino darle en la madre a la oligarquía. Pero no porque seamos o tengamos una posición antiempresarial o contra la agroindustria, por concepto. La agroindustria como agregación de valor, como proceso de transformación es necesaria. El problema es el modelo de commodities: la agroexportación, agronegocio y mercantilización de la vida que está detrás de eso. No es que seamos obtusos y no queramos ver empresarios en ningún lugar, aunque ahora los empresarios tengan ojotas, tipoy, etcétera. Ese es otro problema. Esa es la segunda pata [del viraje agroalimentario].

Me pidieron tres patas; el consumo sería la otra pata. Hablé de revolución cultural de la cuchara. Hay un movimiento incluso con ese nombre, que plantea que debemos cambiar nuestra dieta; que nos están envenenando los agrotóxicos. Esto no es nuevo, no es un problema de Europa, de la moda o de las señoritas que quieren una buena figura; es un tema de salud y de reproducción de la vida social en nuevas condiciones. Si no asumimos eso vamos a seguir dividiendo como un queso las dos cosas.

Por eso el gran viraje agroalimentario del agua, la tierra, la biodiversidad, etcétera, representa una posición ideológica y política que ojalá pueda servir para reconducir un proceso, una utopía indígena truncada; no sólo en vilo, truncada. Creo que puede ser un elemento para reconducir las cosas.

Luchas políticas y legales por la tierra en Bolivia

El expositor analiza los dos ciclos de la Reforma Agraria —el que nace con la Revolución del 52 y el que sigue con las leyes INRA y de Reconducción Comunitaria— desde la perspectiva del cumplimiento de la naturaleza redistributiva del proceso. Por eso no elude la mención de las luchas sociales que impulsaron ambos momentos ni las fuerzas opuestas que han determinado los rasgos actuales de la reforma.

Las luchas indígenas y campesinas en los dos ciclos de la Reforma Agraria



Alejandro Almaraz

Especialista en Derecho Agrario y Ex Viceministro de Tierras

En Bolivia, el análisis y la discusión de la realidad agraria, y particularmente de la problemática de tenencia de la tierra, tienen especial y permanente interés, dadas sus implicaciones fundamentales en la configuración global de la sociedad. Aún más en momentos como los actuales en los que la carencia de información clara y confiable nubla tan importante ámbito de la realidad. En el análisis de esta problemática social amplia, diversa y compleja un componente imprescindible es el histórico, dirigido a interpretar las relaciones de causalidad que vinculan los acontecimientos del pasado con las circunstancias del presente y sus posibilidades futuras. Como un aporte a la aproximación del proceso histórico es pertinente detenerse a observar, a modo de análisis comparativo, las estructuras normativas centrales, y la incidencia en ellas de las demandas sociales, de los dos ciclos de reforma agraria vividos en el país, procurando identificar los elementos de continuidad y ruptura que, a su vez, advierten sobre las perspectivas de la situación actual. La presente ponencia tiene el propósito de promover, con la exposición de algunos criterios iniciales, este ejercicio comparativo de aproximación al proceso histórico agrario.

En la identificación de dos ciclos de reforma agraria corresponde, primero, una aclaración conceptual: para el pensamiento social y político, digamos general o más compartido, la esencia de una reforma agraria reside en la redistribución desconcentradora de la tenencia de la tierra.

Eso es lo que efectivamente ha ocurrido en los dos momentos de la historia que he mencionado. De acuerdo con la estadística que ha producido el Instituto Nacional de Reforma Agraria hace ya algunos años, en una reedición documental seria, la Reforma Agraria de 1953, a lo largo de más de dos décadas, redistribuyó poco más de 15 millones de hectáreas en favor del sector que podríamos denominar indígena campesino. El segundo ciclo de la Reforma Agraria, iniciado en 1996 con la Ley INRA, redistribuyó poco menos de 5 millones de hectáreas a ese mismo sector.

También hay que aclarar qué se entiende por redistribución; lo que entendería cualquier persona con sentido común: traspasar o trasladar el dominio de la tierra, de una persona a otra. Sin mayores enredos jurídicos: trasladar el dominio de la tierra.

Los tiempos de los dos ciclos de la reforma

Ahora bien, parece haber claridad en la duración de la Reforma Agraria, pero no en la ubicación temporal de este segundo ciclo. En el primer caso estamos hablando de un proceso que se inicia el 2 de agosto de 1953 con la aprobación del Decreto Ley de Reforma Agraria y que —también es de aceptación común— se prolonga hasta la intervención en 1992 de las estructuras institucionales creadas por el mismo proceso: el Consejo Nacional de Reforma Agraria y el Instituto Nacional de Colonización (INC).

Con ello quedó formalmente liquidada la vigencia de este proceso, muy prolongado, pero que tuvo sus realizaciones redistributivas, aquellas que le dieron un sentido de reforma agraria en las dos primeras décadas de su existencia. Luego hubo un decaimiento paulatino que fue anulando su impacto redistributivo y lo funcionalizó, más bien, en esa perspectiva de construcción capitalista, de la que habló Carlos Toranzo, y que finalmente resultó como su propósito global

En el caso del segundo ciclo, creo que su inicio —con una significación más formal que en el plano de los resultados reales y de la praxis— está en esa Ley 1715 del Servicio Nacional de Reforma Agraria, más conocida por su apodo, de Ley INRA. Es el inicio formal, porque con su aprobación deja de tener vigencia la Ley de Reforma Agraria, y se asume en el Estado, la opinión pública y la sociedad en su conjunto que hay un nuevo marco jurídico e institucional para manejar el problema de la tierra, para su administración y también para su redistribución.

Pero en términos de los efectos redistributivos, el segundo ciclo no corresponde con la vigencia de la Ley INRA, sino de la Ley 3545 de Reconducción Comunitaria de la Reforma Agraria. Es más bien en este momento, a partir de 2006, que podemos hablar de un nuevo ciclo de la Reforma Agraria, por la aclaración conceptual que hacía hace un instante: si algo le da sustancia o, más que sustancia, esencia a la reforma agraria, es que la tierra se redistribuya en un sentido desconcentrador; que de unas pocas manos, su dominio pase a una mayor cantidad de beneficiarios, que en nuestro país se sitúan socialmente en el sector indígena y campesino.

Con la Ley INRA no se redistribuyó casi nada. De los casi cinco millones de hectáreas redistribuidos a partir de 1996, probablemente ni una décima parte corresponda al período de vigencia de la Ley 1715.

La redistribución, si bien tiene parte de su marco normativo en la Ley INRA, e incluso los procesos legales concretos que desembocan en la redistribución se inician con

esa norma, solo tienen efectividad a partir de la nueva ley, la de Reconducción Comunitaria, que está concebida estrictamente para eso.

Lo único que la Ley 3545 modifica de la Ley INRA es el sentido de las relaciones jurídicas encaminadas a la distribución y redistribución de la tierra. Es por eso una reforma muy pequeña, considerando la totalidad de las estructuras normativas de la Ley 1715. Es una reforma circunscrita a los mecanismos que permiten la redistribución, para agilizarla y masificarla. Por eso, casi la totalidad de esos cinco millones de hectáreas redistribuidos en este nuevo ciclo se produjo entre 2006 y 2010. Y a partir de 2011 —dato muy revelador en el sentido de lo que plantea Carlos Toranzo—, la distribución se corta casi en seco.

Entonces, corresponde situar el segundo ciclo de la Reforma Agraria bajo el paraguas jurídico, no de la Ley INRA, sino de la Ley de Reconducción Comunitaria de la Reforma Agraria.

**Contradicciones
dentro de
un proyecto
capitalista**

Ahora bien, estoy absolutamente de acuerdo con que el proyecto que finalmente imperó, no solamente a lo largo de la Reforma Agraria del 53, sino del desarrollo de la Revolución Nacional, es el de la construcción capitalista del país. Pero es interesante observar que en cuanto a la Ley de Reforma Agraria esto no queda del todo claro. Anticipando lo que se reiteraría en la historia, esta ley tenía contenidos contradictorios.

Es indudable que está presente el proyecto del capitalismo en la realidad agraria del país, a través de una agroindustria fuertemente articulada con el mercado internacional; edificadora además de una nueva burguesía. Y es el proyecto dominante en las estructuras jurídicas de la Ley de Reforma Agraria. No casualmente está la previsión de distribuir la mayor parte de la tierra productiva y cultivable de nuestro país, que no es la de haciendas andinas afectadas con el proceso de la Reforma Agraria, sino la tierra del oriente del país, las tierras bajas del norte; distribuir de manera individual, en condiciones de que ese dominio sea la base material de este nuevo empresariado capitalista que se pretendía construir. Ahí está la previsión de distribuir todas estas tierras por dotación y luego, ya en el periodo de la colonización con el INC, por adjudicación.

Pero también la Ley de Reforma Agraria contempló la propiedad llamada pro indiviso, que era en realidad la propiedad comunitaria de la tierra, particularmente en las haciendas que se afectarían en la región andina del país. Incluso también estableció el mecanismo históricamente reparador de la restitución de tierras en favor de aquellas comunidades indígenas afectadas por la exvinculación del siglo XIX.

Es interesante observar que esto responde al contexto histórico en el que se aprobó la Ley de Reforma Agraria, con una movilización popular armada y guiada por ideas revolucionarias de evidente influencia socialista. Recordemos que estamos viviendo un momento, hasta cierto punto se podría decir, de apogeo de las ideas socialistas en el mundo: la expansión del campo socialista, el triunfo de la Revolución China y el desarrollo de estas ideas en nuestro país.

La correlación de fuerzas en los momentos del triunfo revolucionario y la instalación del nuevo poder político determinaron que las medidas revolucionarias, en algunos

casos, tuvieran mayor profundidad que la deseada y prevista por los nuevos gobernantes, lo que estos supieron contrarrestar eficazmente en el posterior curso decreciente del proceso revolucionario, adecuando los alcances de éste a su proyecto original, ya por entonces pactado con antiguos y nuevos sectores dominantes.

Varias fuentes historiográficas nos dicen que el MNR no era fuerte en ese incipiente movimiento sindical campesino, sino más bien el PIR [Partido de Izquierda Revolucionaria]; por lo menos en estos sectores tan activos del valle cochabambino. Las ideas socialistas influían indudablemente en la movilización popular que, con su fuerza, por momentos en algunos casos, rebasaba a quienes en el MNR ocuparon la dirección política del proceso revolucionario. E impusieron, por lo menos según algunas fuentes, alcances más radicales a las transformaciones revolucionarias que los previstos o deseados por los sectores dominantes dentro de ese partido, que también tenía sus importantes y fuertes contradicciones ideológicas internas. Este parece ser el caso de la Reforma Agraria.

El mismo autor de la Tesis de Ayopaya, el doctor Wálter Guevara Arze, no pensaba la Reforma Agraria como terminó siendo. La Tesis de Ayopaya resultaba ser significativamente más moderada y hasta cierto punto contemporizadora con los intereses latifundarios que en alguna medida pretendía preservar. Es la movilización, en ese contexto, la que le da alcances mayores, más radicales a ese proceso.

Sus demandas tenían el trasfondo de las expectativas de restitución territorial de las comunidades indígenas despojadas y capturadas por la hacienda, y que representaban la simiente de aquel campesinado. Por ello, su principal exigencia fue la distribución comunitaria de la tierra, en tanto permitía, como sigue haciéndolo, la reapropiación territorial de las entidades étnicas, aunque estas asumieran formas sindicales de representación. No obstante, existía también, aunque en magnitudes sociales menores y geográficamente restringidas, cierta expectativa por la apropiación individual y parcelaria de la tierra.

También es interesante advertir que el espacio en el que se dirimen las pugnas, se producen los debates y finalmente se toman las decisiones no incorpora una representación directa u orgánica de aquel movimiento sindical campesino incipiente; mucho menos de las comunidades, cabría decir, indígenas. Estas comunidades estaban absolutamente ausentes. El escenario de esta pugna fue el partido de gobierno —ciertamente permeado por las demandas campesinas y obviamente portador de este dominante proyecto capitalista— y el mismo gobierno.

La movilización social también protagoniza el segundo ciclo

En el caso del segundo ciclo voy a decir muy pocas cosas (en cinco minutos no se puede decir más). Corresponde, primero, destacar que hubo también una movilización social determinante.

El contexto en que se aprueba la Ley INRA es más bien del apogeo del neoliberalismo y el momento de mayor fortaleza de un gobierno radicalmente neoliberal como el de Gonzalo Sánchez de Lozada, y de reflujo característico de los sectores populares. Pese a ello, se produjo una movilización que bien podría considerarse como fundacional del nuevo movimiento indígena y campesino.

En aquella que algunos llamaron la “marcha del siglo”¹ se encontraron, detrás de una coincidencia verdaderamente programática de sus demandas, los campesinos del occidente con el emergente movimiento indígena de tierras bajas. Esa fuerza hizo que se alterara sustancialmente el proyecto del gobierno de Sánchez de Lozada con respecto a la tierra, que de una manera sólo superficial incorporaba las demandas centradas en la reivindicación del territorio.

La movilización social logró la modificación sustancial de un proyecto cuyo sentido fundamental era la ampliación del mercado en las estructuras de tenencia de la tierra, y en las orientaciones generales de administración de ésta. Así, se tuvieron que reconocer con solidez los derechos territoriales, por lo menos en el ámbito agrario patrimonial, y se dio inicio al reconocimiento, en este marco del derecho agrario, de los derechos territoriales que, como decía hace un instante, se desarrollan muy lentamente durante la vigencia de la Ley INRA.

Y en 2006, en un contexto más parecido al del 53, con características revolucionarias por la victoria que obtiene la movilización popular sobre el poder político neoliberal, se adoptan las modificaciones del marco legal que permiten esta redistribución acelerada, pero muy breve de la tierra, con este alcance de cinco millones de hectáreas.

La diferencia con la Reforma del 53

La participación directa de las organizaciones indígenas y campesinas, que ya se da en el marco de la aprobación de la Ley INRA, indudablemente, se intensifica en este segundo momento. El Movimiento Al Socialismo (MAS) y Evo Morales no expresan ningún proyecto ni mayores ideas en materia de reforma agraria y de transformación de las estructuras de tenencia de la tierra que no fueran las que se construyeron a lo largo de 20 años en las organizaciones indígenas y campesinas. Éstas, con el objetivo de conciliar sus demandas agrarias, fueron creando espacios conjuntos de gran potencialidad política, tanto así que son decisivos para la misma construcción del instrumento político de las victorias del MAS y de la llegada al gobierno de Evo Morales.

Toda la Ley 3545 emerge de esta construcción convergente de las organizaciones indígenas y campesinas. No hay absolutamente nada en ella que no se corresponda con este espacio de demandas. Esto es lo novedoso en el proceso político que la impulsa y que también explica su contenido. Hay una diferencia sustancial de la Reforma Agraria del 53 con la Ley de Reconducción Comunitaria de la Reforma Agraria: ésta es el proyecto indígena y campesino de, en el fondo, reestructurar y recuperar los territorios étnicos, los territorios indígenas.

En el caso de las propuestas indígenas de tierras bajas eso está muy claro; es explícito y no merece mayor análisis. Tal vez sí lo merezca en el caso de las propuestas de la región andina. Mi posición es que el sentido profundo de la propuesta fundacional de la CSUTCB [Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia] en materia agraria es este: la reestructuración de la territorialidad étnica. No otro sentido tiene postular la propiedad comunitaria en favor de la entidad étnica

¹ La Confederación de Pueblos Indígenas de Bolivia (Cidob) organizó en 1996 esta segunda movilización (la primera importante se produjo en 1990) con el nombre de “Marcha por el Territorio, el Desarrollo y la Participación Política de los Pueblos Indígenas”. Entre sus principales objetivos estaba la incorporación en el proyecto de Ley INRA de la modalidad de titulación de tierras comunitarias de origen. (Fundación TIERRA, *Informe 2010; Territorios indígena originario campesinos en Bolivia*, La Paz, 2010, pág. 13) (N. del E.).

tradicional. No propiedad de cooperativa ni propiedad colectiva de cooperativas, como se pensaba en estas corrientes, si se puede decir, socialistas o de izquierda, que existían en el movimiento revolucionario del 52, sino de las entidades tradicionales étnicas. Este es el sentido profundo de la Ley de Reconducción Comunitaria.

**El gran parecido
entre el 53 y la
actualidad**

Concluiré advirtiendo que entre las muchas y profundas similitudes de los dos ciclos de reforma agraria —que nos permiten pensar que tienen razón quienes dicen que la historia avanza en ciclos y que se repite— hay que destacar que su desenlace viene siendo asombrosamente similar.

Y les doy la razón, tanto a Pepe [Núñez del Prado] como a Carlos Toranzo, en las afirmaciones que han hecho sobre las perspectivas que los acontecimientos actuales nos muestran. El proyecto indígena y campesino de redistribuir la tierra en función de la reapropiación comunitaria y territorial, para de esta manera sentar las bases de una reorganización económica global de alcances transformadores globales en la sociedad boliviana, está derrotado, y está reinstalado en el poder el interés dominante de aquel sector empresarial de evidentes rasgos oligárquicos y latifundarios que se creó con la ilusión del capitalismo progresista en la reforma agraria del 53.

Ellos (el sector empresarial), han pasado a gobernar la cuestión agraria de nuestro país, y los datos fácticos son varios y concluyentes. Ellos, ya desde aquel evento de hace dos o tres años al que llamaron algo así como cumbre plurinacional, dieron la línea. Eran la novedad, ellos mismos (los empresarios) con su presencia física en ese evento², y su posición fue lo único nuevo y ciertamente regresivo en la redefinición programática del proceso de cambio. Ellos dijeron: perdonazo para los desmontes ilegales, sentando una fecunda antesala de la liquidación de 10 millones de hectáreas de bosques tropicales, anunciada por el gobierno. Y ellos también dijeron: basta a la redistribución de la tierra, con la pausa de cinco años en la verificación en el cumplimiento de la función económico social, que se le quedó a esta gestión de gobierno en el tintero, pese a unos veinte proyectos de ley en ese sentido, pero que indudablemente se efectuará en la próxima gestión.

Y también se está dando este rasgo característico del dominio oligárquico sobre el proceso agrario anterior, que era la presencia física de los oligarcas en el poder. He tenido noticia de que quien ha tomado a su cargo la presidencia de la Autoridad boliviana [de Fiscalización y Control Social] de Bosques y Tierras no es, pues, un ingeniero forestal, ni un intelectual del vivir bien, ni un dirigente campesino o un líder indígena. Es un ganadero de aquellos que necesitan esos 10 millones de hectáreas arrancadas a los bosques tropicales.

² En el “Encuentro agroindustrial productivo”, realizado en Santa Cruz en julio de 2013, participaron los empresarios agroindustriales del oriente y el gobierno.

Debate

La llamada “ley del perdonazo”, que incorpora a los campesinos a través de planes de gestión integral deja muchas dudas: ¿A qué modelo los incorpora esta ley? Usted mismo mencionaba el nuevo cambio en la Autoridad Boliviana de Bosques y Tierras, pero sólo de personas, porque esta visión ya se venía aplicando. ¿Cuál sería el impacto, no sólo para los bosques, sino para los campesinos de aquella medida? Siguiendo el mismo modelo, en la nueva legislación de bosques se incorporan también los TIOC [territorios indígena originario campesinos]. [Alicia Tejada].

Empezaré por esto de la inclusión campesina en la Ley [337], que se llama de Producción de Alimentos e, irónicamente, de Restitución de Bosques, y que ha sido pertinentemente apodada como “ley del perdonazo”. Para mí, está absolutamente claro que con respecto al campesinado esta es una ley de drástica exclusión y no de inclusión. ¿Por qué razón? Porque aplicando la vigente Ley 3545, lo que correspondía hacer frente a desmontes ilegales —cuya superficie todavía está discutida, pero aparentemente está entre los dos y los tres millones de hectáreas; nada despreciable— era revertirlos por la expresa advertencia de la ley: los desmontes ilegales no constituyen cumplimiento de la función económico social. Eso es absolutamente razonable. Una actividad ilícita y destructiva no puede ser reconocida con los efectos consolidatorios del derecho agrario que tiene el cumplimiento de la función económico social. Tenían que revertirse. ¿Qué significa eso? Retorno al dominio del Estado sin cargo a indemnización, para luego, de acuerdo con la misma ley, dotarse exclusivamente a favor de la propiedad comunitaria de indígenas o campesinos.

Eso habría sido incluir en el tratamiento de estas tierras a los campesinos: darles la propiedad para que, ejerciéndola puedan producir de acuerdo con las expectativas de la sociedad, expresadas por el Estado, y para que éste pueda fomentar determinados productos de mayor interés para la seguridad alimentaria.

En vez de eso, lo que se hace, contradiciendo la ley, es consolidar la propiedad empresarial de quienes hicieron la mayor parte del desmonte. Hay una parte, eso es cierto, de desmonte de autoría campesina, en pequeñas propiedades; pero la mayor parte, con toda claridad, es de autoría empresarial. Ahí viene la pertinencia de denominar a esta ley como del “perdonazo”. A cambio de perdonarles, también, a los campesinos. Ustedes juzgarán entre lo que debería haberse hecho de acuerdo con el mandato de la ley y lo que se hizo finalmente.

Está muy claro cuál es el tratamiento que se está dando a los intereses campesinos. Y en cuanto a los bosques, decía, me parece irónico llamar a esta ley de “restitución de bosques”, cuando establece la obligación de restituir, fíjense cuánto: 10 por ciento de la superficie desboscada. Esto es despiadado, por referencia a las expectativas más rudamente empresariales que se puede tener en cuanto a la forestación. En nuestro país, hace buen tiempo, hay empresarios que hacen plata forestando, plantando los árboles que luego comercializan como madera. En muchos otros países hace

muchísimo tiempo que no se admite hacer dinero destruyendo bosques nativos, que se generan en larguísimos períodos de tiempo. En Bolivia, sí. Hay empresarios que hacen negocio reforestando. Ni siquiera eso; esa visión tan elementalmente mercantil y empresarial de la reforestación ha tenido el gobierno con su “ley del perdonazo”.

Nos habla de redistribución de tierras comunitarias de acuerdo a la ley, sin embargo, también nos indica que la redistribución es lo mismo que saneamiento, y que solamente se está dando, como estamos viendo, de manera individual a los sindicatos. En los medios de comunicación sale que se está entregando la tierra saneada, pero de manera individual, a hombres y mujeres, y no a indígenas, que son los que cuidan y protegen la tierra. Las organizaciones sindicales la quieren tener como patrimonio o para producir solamente la coca.

La redistribución individual en este nuevo ciclo agrario ha sido mínima. Sus proporciones son muy pequeñas frente a las que tiene la redistribución comunitaria. Y la redistribución comunitaria, quisiera subrayarlo, es el principal elemento singularizador de este nuevo ciclo agrario. Es lo que lo diferencia con respecto al anterior ciclo de reforma agraria, y a las reformas agrarias de otros países en distintos tiempos. Mientras en los otros casos hubo un mayor énfasis o predominio en la redistribución individual de la tierra, en el ciclo del 2006 en adelante —en ese breve momento— predominó la distribución comunitaria de la tierra bajo formas de organización étnica tradicional.

El otro elemento característico es que a partir del fundamento jurídico y filosófico del dominio originario, sea de la nación o del pueblo boliviano sobre la tierra, se evitan los costos indemnizatorios que normalmente tienen los procesos de redistribución de la tierra. La figura de la reversión supone recuperar dominio sin cargo a indemnización. Entonces, lo que se redistribuye a título individual, con el exclusivo procedimiento transitorio del saneamiento, ha sido y va seguir siendo poco, porque la premisa es que quien obtenga la propiedad de la tierra esté ya en posesión de ella y solamente deba convertir en propiedad esa posesión. Ha sido y va a seguir siendo poco, pero también reitero lo que dije: la redistribución se ha cortado en seco a partir del año 2010. No hay más procesos de redistribución, de reversión, y los procesos de dotación de tierras fiscales son escasos y tremendamente oscuros y misteriosos. Me pregunto a quién benefician más. ¿Será a campesinos bolivianos, indígenas bolivianos? ¿O a mexicanos menonitas? Algún día lo sabremos.

Hablabas de la evolución de los movimientos y movilizaciones sociales, y no sé si por el apuro del tiempo has dado a entender que la culminación de las movilizaciones sociales indígena originario campesinas sería la llegada de Evo al poder, lo cual, creo que no es verdad. El ciclo de las movilizaciones entre 2000 y 2005 tiene otra orientación radicalmente distinta al reformismo y electoralismo de Evo Morales: es Felipe Quispe, es el “Mallku”, es rebelión aymara, es cuestionamiento al carácter colonial del Estado boliviano. Las relaciones son distintas.

Lo segundo: ¿Podrías ampliarnos un poco esta idea que has dicho al final? ¿Cuál es la orientación de esta oligarquía ligada a intereses transnacionales? Ojo, no sólo la oligarquía nativa está ahora instalada en el poder. Creo que esto no es nuevo, no es algo que se haya dado con [Carlos] Subirana³ en las últimas elecciones. Es la orientación básica de este gobierno pro empresarial, pro capitalista y pro transnacional. [José Luis Saavedra].

Le doy la razón plenamente sobre esa movilización indígena y campesina que se fue acumulando en dos décadas. Si me he expresado mal, aprovecho para corregirme: la llegada al gobierno de Evo Morales es producto de esa movilización acumulada, esa movilización discurrida por las vías del bloqueo y de la marcha, antes que de la directa victoria electoral.

³ Ministro de Justicia del gobierno de Hugo Banzer, como militante de Unidad Cívica Solidaridad (UCS), y candidato a diputado uninominal por el Movimiento Al Socialismo (MAS) en las elecciones nacionales de 2014. (N. del E.).

Esa movilización tiene un derrotero programático que si bien ha tenido algunas realizaciones en el primer gobierno de Evo Morales, en su segundo gobierno y seguramente en el tercero, se ha desarrollado y se desarrollará en un sentido francamente inverso. Es el que usted alude en su segunda pregunta: el potenciamiento de las estructuras capitalistas dominantes en nuestra sociedad.

Esto sería muy largo, pero también muy fácil de ilustrar si nos remitimos simplemente al caso agrario: el objetivo estelar es la deforestación para ampliar la frontera agrícola en 10 millones de hectáreas, absolutamente innecesarias para los requerimientos de la seguridad o la soberanía alimentaria. Podríamos alimentar por muchos años a todos los bolivianos con solo los desmontes hechos con el ánimo improductivo de mantener la concentración de la tierra. Tengamos en cuenta que toda la producción agrícola, incluida la de la intensa exportación sojera, no pasa los tres millones de hectáreas.

Entonces, con los diez millones de hectáreas, desde ya destinados inevitablemente en gran proporción a la soya, me imagino que alimentaremos a toda la población, a todo el hato ganadero de una buena parte de Europa, y los pollos serán ya no solamente de Colombia, sino de una buena parte de América. Eso ilustra cómo el proyecto del gobierno actual ha venido a ser el mismo proyecto del capitalismo dependiente que hemos tenido en los últimos tiempos.