

Latifundios, avasallamientos y autonomías

La reforma agraria inconclusa en el Oriente

Miguel Urioste y Cristóbal Kay



www.ftierra.org

Trabajo preparado para el Programa de Desarrollo de las Naciones Unidas (United Nations Development Programme - UNDP), proyecto global de investigación sobre "Políticas de tierra, reducción de la pobreza y acción pública: Experiencias del África, Asia y Latinoamérica" y presentado en el taller ISS-UNDP, llevado a cabo en el Instituto de Estudios Sociales, el 18 y 19 de febrero de 2005. Estamos agradecidos por la ayuda prestada por Floriana Soria Galvarro y Gonzalo Colque de la Fundación TIERRA, y también por Saturnino Borrás Jr. del Instituto de Estudios Sociales. También apreciamos de sobremanera los extremadamente útiles comentarios de Carmen Diana Deere y Haroon Akram-Lodhi al borrador del trabajo. Una versión en inglés de este ensayo que no incluye los capítulos 8 y 9 ha sido publicado por ISS/UNDP Land, Poverty and Public Action Policy Paper No. 3.

Miguel Urioste es Director de la Fundación TIERRA - Bolivia.

Cristóbal Kay es Profesor del Institute for Social Studies de la Haya - Países Bajos.

Esta publicación cuenta con el auspicio de:

ICCO: Organización Intereclesiástica para la Cooperación al Desarrollo

EED: Servicio de las Iglesias Evangélicas de Alemania para el Desarrollo

AAA: Agro Acción Alemana

LWR: Acción Luterana Mundial

Editor:

Fundación TIERRA

Calle Hermanos Manchego N° 2576

Telfs. (591-2) 243 2263 - 243 0145

Fax: (591-2) 211 1216

e-mail: fundaciontierra@ftierra.org

Página web: www.ftierra.org

La Paz - Bolivia

Responsable de edición:

Floriana Soria Galvarro

Fotografía de tapa:

Fernando Soria A.

© Fundación TIERRA, 2005

Primera Edición, diciembre de 2005

ISBN: 99905-836-0-9

DL: 4-1-2130-05

Impresión:

SPC IMPRESORES S.A.

Av. Las Américas N° 756

Telf. 2111121- 2210010

La Paz - Bolivia

ÍNDICE

PRESENTACIÓN	5
1. INTRODUCCIÓN	7
2. EL MAPA DE LA POBREZA EN BOLIVIA: DIMENSIONES REGIONALES, ÉTNICAS Y DE GÉNERO	11
2.1 Distribución regional de la pobreza: el altiplano, los valles y los llanos	11
2.2 Composición étnica y de género de la pobreza rural	14
2.3 Crítica a los enfoques de pobreza	16
3. PRINCIPALES CARACTERÍSTICAS DEL SECTOR RURAL	19
4. CAUSAS, IMPACTOS Y LIMITACIONES DE LA PRIMERA REFORMA AGRARIA DE 1953	23
5. EL CAMBIO NEO-LIBERAL DE 1985 EN ADELANTE	27
5.1 El nuevo modelo económico de 1985	27
5.2 Impacto del nuevo modelo en el sector agrícola	28
6. LA SEGUNDA REFORMA AGRARIA DE 1996	31
6.1 El camino hacia la Ley INRA de 1996	31
6.2 El proceso de saneamiento de los títulos agrarios	32
6.3 Evaluación de la segunda Reforma Agraria de 1996	35
6.4 La Ley INRA de 1996: dirigida por el Estado o por el mercado?	36
7. POLÍTICAS PARA COMBATIR LA POBREZA RURAL	37
7.1 Participación Popular	37
7.2 Diálogo Nacional y la Estrategia Boliviana de Reducción de la Pobreza (EBRP)	38
7.3 Estrategia Nacional de Desarrollo Agropecuario y Rural (ENDAR)	39

7.4 Políticas del Ministerio de Asuntos Indígenas y Pueblos Originarios (MAIPO)	40
7.5 Políticas Migratorias y acceso a la tierra	40
8. LA DEMANDA AUTONOMISTA Y LA TIERRA EN EL ORIENTE	43
8.1 Nuevo centro hegemónico de Bolivia	43
8.2 Migraciones desordenadas invaden parques y reservas ecológicas	44
8.3 No hay tierras disponibles para asentamientos humanos en el Oriente	45
8.4 Subsidio a la soya y demandas autonomistas	45
9. LAS PROPUESTA ELECTORALES DEL AÑO 2005	49
9.1 Vendedores de ilusiones	49
9.2 Pacto por la tierra	50
10. CONCLUSIONES: EL LATIFUNDIO IMPIDE EL DESARROLLO RURAL	53
BIBLIOGRAFÍA	57

Presentación

La revolución boliviana de 1952 fue un momento crucial en la historia del país. La agitación revolucionaria en el campo dio lugar a una de las reformas agrarias más drásticas de América Latina. Junto con la revolución de Cuba de 1959 marcó el inicio de una era de profundas transformaciones en el tema agrario a lo largo de las décadas del 60 y 70. Casi medio siglo había transcurrido desde la revolución mejicana de 1910-17, protagonizada por el campesinado, antes de que se pudiera nuevamente derrocar el sistema tradicional del cacicazgo. Sin embargo, la reforma agraria de Bolivia de 1953 generó procesos altamente contradictorios cuyas consecuencias han asumido proporciones dramáticas que amenazan hoy la integridad nacional del país. En Bolivia el asunto de la tierra está en el centro de la discusión política contemporánea como en ningún otro país de América Latina, especialmente desde los inicios de los años 90 en que esta problemática se articuló con las demandas étnicas de territorios indígenas. Este ensayo explora las varias fuerzas desatadas por la reforma agraria, algunas paradójicas y conflictivas, que han conducido posteriormente a una supuesta “segunda reforma agraria”. También intenta explicar las razones de la pobreza rural persistente y la renovada importancia de la temática de la tierra en Bolivia, especialmente en el Oriente. El ensayo concluye con un resumen y algunas reflexiones acerca de todo el proceso iniciado por la revolución de 1952, así como algunas recomendaciones para combatir el latifundio improductivo y promover una estrategia de desarrollo que sea capaz de ocuparse de los problemas de la tierra y de la pobreza simultáneamente.

FUNDACIÓN TIERRA
Diciembre, 2005

1. Introducción

Bolivia alcanzó la independencia de España y se convirtió en una república en 1825 pero con un marcado carácter excluyente. El Estado emergente negó explícitamente los derechos de ciudadanía a la población indígena que, en aquella época, representaba el 80 por ciento de la población boliviana. Cuando la república fue fundada, las formas indígenas de organización social, arrendamiento de la tierra y uso de la mano de obra –marcados por patrones coloniales de dominación– no prosperaban. Por el contrario, en muchos casos –y especialmente con respecto al acceso a la tierra– se estaban deteriorando (Klein, 2003).

El régimen colonial subordinó y utilizó las formas de organización y las relaciones de trabajo de los ayllus¹, con objeto de proveer mano de obra gratuita por medio del trabajo forzado a las minas de plata de Potosí (Klein, 1993). En lugar de destruir las formas indígenas de organización territorial, la conquista española las subordinó a sus propios intereses y muchos ayllus antiguos pasaron a ser conocidos como “comunidades” según el antiguo uso español medieval del término. Los caciques o jefes de los ayllus pasaron a ser conocidos como “taseros” y tenían la tarea de cobrar

impuestos a los indígenas convertidos en súbditos de la corona (Klein, 2003). Estas formas pre-coloniales todavía prevalecen hoy, 500 años después, en algunas partes de los Andes occidentales, donde hay sobreposiciones significativas entre las estructuras administrativas políticas y territoriales locales existentes (provincias, cantones, secciones, y particularmente desde hace 10 años los municipios) y las anteriores formas territoriales de organización (señorios, ayllus, markas).

En 1870, medio siglo después de la fundación de Bolivia, el régimen de la hacienda (grandes extensiones de tierra con régimen laboral de servidumbre) comenzó a desarrollarse, usurpando las tierras que pertenecían a las comunidades indígenas, un proceso conocido de manera eufemística como “ex-vinculación”. Los registros parlamentarios de la época reflejan el debate intenso que tuvo lugar y la forma final que tomaron las políticas públicas con respecto a la cuestión indígena y al acceso a la tierra-territorio. “La tierra en manos del indio es tierra muerta” era la consigna de los que buscaban terminar con el régimen comunitario y presionaron para la transferencia obligatoria de las tierras de las

¹ Ayllus, o comunidades indígenas auto-gobernadas, son formas precolombinas de organización social, política y económica, operando dentro de un territorio específico, y usualmente incluyen varios caseríos en unidades geográficas continuas.

comunidades en el altiplano andino y los valles a los grupos minoritarios de criollos-mestizos (gente de descendencia española y raza mezclada) que controlaban el aparato del Estado (Pearse, 1975; Langer, 1989).

Este despojo –por medio de una supuesta subasta pública– cambió la estructura de propiedad, el acceso y el uso de la tierra, y la organización administrativa política local. Antes de fines del siglo XIX, la mejor tierra agrícola y de pastoreo de la mayoría de las comunidades indígenas se había convertido en propiedad de la hacienda. Como en muchos otros países latinoamericanos, la hacienda simbolizaba la modernidad. Por un lado, significó la incorporación de nuevas tecnologías para mejorar la producción extensiva y por otro, dio lugar a la apropiación de la tierra por medio de los servicios de mano de obra de los “pongos”, “colonos” y “peones” que fueron obligados a trabajar para el propietario o patrón a cambio del provisional y precario usufructo de una parcela familiar en la hacienda (Larson, 1988).

El régimen de la hacienda, que duró casi un siglo hasta la mitad del siglo XX, fue resistido por los indígenas aymaras y quechuas, quienes se negaron a renunciar a sus demandas por la tierra que les había sido expropiada. Los intentos de recuperar su tierra incluyeron la acción judicial, levantamientos indígenas y la reducción del suministro de alimentos para el mercado. El creciente descontento de los años 40 y las rebeliones campesinas, siguiendo las muertes de millares de indígenas en la Guerra del Chaco², condujo a la Ley de Reforma Agraria de 1953, la cual le puso fin al régimen de servidumbre (Calderón y

Dandler, 1986; Rivera, 1987). Esta ley reconoce jurídicamente el "Solar Campesino" como espacio vital para la construcción de la vivienda de la familia, los corrales para el ganado y los almacenes para el equipo agrícola. El “solar” forma el núcleo de la “pequeña propiedad”, el cual se propagó rápidamente a través de la región andina occidental en un proceso complejo de fragmentación de los derechos de la propiedad de la tierra, de la mano de obra y de la incorporación parcial en la economía de mercado, en el marco de la organización política y administrativa de la comunidad. Con la Reforma Agraria de 1953, el Estado reconoció de una manera de facto, si no de jure, las “comunidades originarias” (las que no fueron expropiadas durante la república), las “comunidades de ex-hacienda” (constituidas por peones o trabajadores de los ex-latifundios o propiedades de grandes extensiones de tierras) y las “nuevas comunidades”, creadas después de la reforma agraria por familias rurales sin tierras. El reconocimiento jurídico de las comunidades campesinas e indígenas tuvo que esperar casi medio siglo hasta la aprobación de la Ley de Participación Popular de 1994 y la Ley de Tierras de 1996 (también llamada “Ley INRA”).

La Reforma Agraria de 1953 no formaba parte de una política preventiva contra la propagación del comunismo, como ocurrió en otros países de América Latina después de la revolución cubana, ni era una política de orden público planificada. Lo que distingue la Reforma Agraria boliviana es su carácter endógeno, sus fuertes raíces en la identidad indígena, su orientación redistributiva y la ausencia de políticas públicas simultáneas para apoyar el

² La Guerra del Chaco (1932-35) entre Bolivia y Paraguay resultó en la pérdida de una gran parte del territorio del Chaco Boliviano a favor de Paraguay y en la muerte de miles de personas.

desarrollo rural. Esta carencia condujo al fracaso del proceso en términos de alcanzar una mejora significativa y sostenible en los ingresos de la familia rural y un fortalecimiento de la seguridad alimenticia nacional.

Sin embargo, la Reforma Agraria boliviana fue un éxito notable por ser considerada un proceso económico, social y sobre todo político que restauró demandas territoriales históricas en un país de amplias mayorías indígenas. Además de liberar la mano de obra, condujo a una expansión económica dinámica para la primera generación de campesinos beneficiarios y en particular la consolidación de su organización comunal. La población indígena, al ganar acceso libre y directo a la tierra, a sus propias formas de organización bajo la rúbrica de “sindicatos agrarios” y a la hegemonía política sobre el espacio territorial, se transformó en el actor central de la revolución, organizando milicias armadas para consolidar y defender su tierra recientemente recuperada. Pero el rápido abandono de la Reforma Agraria de 1953 por parte de las instituciones públicas y por el mismo partido que la había impulsado, el MNR (Movimiento Nacionalista Revolucionario), la condenó al fracaso en términos de alcanzar una forma de desarrollo rural inclusivo y sostenible.

En los años siguientes a la revolución, los llanos o a las tierras bajas del Oriente se abrieron al desarrollo nacional. El Estado privilegió la construcción de caminos desde los Andes occidentales (las regiones del altiplano y valles), se invirtió en infraestructura para la producción ganadera y agrícola, en refinerías de azúcar y de petróleo y en silvicultura. En los años 60 y 70 se introdujeron programas importantes de

colonización que condujeron al asentamiento de indígenas aymaras y quechuas en regiones orientales (Wennergren y Whitaker, 1975). Sin embargo, la colonización espontánea que siguió a los nuevos caminos fue tan importante como los esquemas de colonización patrocinados por el Estado. Naturalmente los posteriores asentamientos espontáneos fueron económicamente más exitosos que aquellos establecidos inicialmente por el Estado (Zeballos, 1975). Por lo tanto, no es sorprendente que esta ola de colonización espontánea llegara a ser dominante, especialmente después de que se abandonaran los programas patrocinados por el Instituto Nacional de Colonización (INC) a fines de los años 80. Sin embargo, esta expansión de la frontera agrícola hacia el este fue acompañada por un proceso arbitrario de re-concentración de la propiedad de tierras en las manos de una minoría de mestizos³, tanto civiles como militares, que apoyaban al gobierno del momento (Gill, 1987). Estaba en marcha la contra reforma agraria.

La “conquista del Oriente” consolidó dos estructuras productivas que correspondían a dos formas de propiedad de la tierra. En los Andes occidentales, la producción de la familia siguió ligada a la propiedad de escasa superficie de tierra bajo la tutela organizativa de las comunidades indígenas, mientras que en los llanos del Oriente las agro-empresas experimentaron una rápida expansión, concentrando la mayoría de la tierra del país apta para las cosechas, el pastoreo y el manejo forestal. Desde entonces, estos dos modelos extremos se han dado la espalda el uno al otro, coexistiendo sin llegar a interactuar, mientras que compiten por la atención del Estado. Sin embargo, es la población indígena de los

³ Los mestizos son gente de raza mezclada, generalmente descendientes de españoles e indígenas.

Andes occidentales la que proporciona la gran mayoría de la mano de obra para trabajar las tierras de los llanos del Oriente.

A fines de los años 80, el programa de colonización de la Reforma Agraria se derrumbó como política pública. Los programas de asentamientos humanos estaban atascados por el cultivo rentable de la hoja de coca en las regiones tropicales, y con la ayuda de organismos internacionales y movimientos ambientales, fueron creados parques y grandes reservas forestales con el fin de reducir la degradación ambiental causada supuestamente por estos asentamientos humanos. Mientras que esto previno la expansión de la colonización espontánea campesino-indígena proveniente de las regiones del altiplano andino y de los valles en búsqueda de tierra en los llanos del Oriente, no afectó los intereses de los grandes empresarios y dueños de latifundios, los cuales seguían y siguen dejando sin explotar grandes superficies de tierra.

El fracaso de la reforma de 1953 en el Oriente –o la contra reforma- se da no sólo en términos de la distribución desigual de tierra, sino también por la manera en que la administración de la tierra se convirtió en una víctima de la corrupción y la burocracia (Hernández, 1993). En una ocasión en 1992, incluso un Ministro de Estado intentó apropiarse gratuitamente de 100.000 hectáreas de la mejor tierra de los llanos para el cultivo de soya, y no es un caso aislado. El favoritismo y el patrocinio políticos dieron lugar a un mercado negro de tierra en el Este de Bolivia. Estos acontecimientos condujeron en 1992 a la “intervención” del Consejo Nacional de Reforma Agraria - CNRA y del Instituto Nacional de Colonización - INC, lo cual marcó el fin de la primera etapa de la Reforma Agraria, comprendida desde 1953 hasta 1992 (Hernández, 2002). Aparte de los cambios radicales iniciales en favor de

campesinos de la región andina, la Reforma Agraria boliviana fracasó en alcanzar su objetivo de reducir la pobreza rural. ¿Entonces, qué puede garantizar que una segunda reforma agraria lo haga mejor?

En los años 90, con el surgimiento de políticas de ajuste estructural, las agencias internacionales han venido abogando en toda América Latina por el paradigma de un “mercado de tierras” como solución al “fracaso de reformas agrarias redistributivas”. Desde entonces, muchos países han animado y promovido la compra y venta libres de tierras comunitarias y propiedades campesinas familiares y han centrado su atención en clarificar los derechos de propiedad privada de las parcelas. La premisa es que una vez que se asegure la propiedad privada, el mercado puede asignar los factores de producción (tierra, trabajo y capital) más eficientemente que el Estado, y de esta manera lograr el crecimiento (Deininger y Binswanger, 2001).

En 1996 una nueva ley de tierras, la Ley INRA (Instituto Nacional de Reforma Agraria), fue aprobada con el fin de clarificar y regularizar los derechos sobre la tierra, un proceso que se denomina saneamiento o proceso de re titulación de la tierra (Fundación TIERRA, 1997). Sin embargo, a diferencia de otros países de la región donde el proceso se ha restringido a la titulación, la ley boliviana es más ambiciosa y compleja. Frente al caos administrativo y la amplia difusión de confusos derechos sobre tierras ilegales, especialmente en los llanos del Oriente, la nueva ley insiste en identificar las razones técnicas y legales para confirmar o anular la propiedad de las tierras. Este proceso ha avanzado lentamente y sin mucha convicción desde 1996. El saneamiento, que ya lleva casi diez años, ha experimentado muchas dificultades técnicas y financieras pero sobre todo políticas.

2. El Mapa de la Pobreza en Bolivia: dimensiones regionales, étnicas y de género

Como en otros países de América Latina, la principal característica demográfica del último medio siglo es el crecimiento acelerado de las ciudades debido a un proceso sostenido de migración desde el campo hacia la ciudad, el cual genera altos niveles de pobreza y de extrema desigualdad en la distribución de ingresos. Como es común en toda la región, la incidencia de la pobreza rural es mucho más alta que la de la pobreza urbana, pero la diferencia es especialmente pronunciada en Bolivia. Bolivia tiene una de las peores distribuciones de ingresos de América Latina, con un coeficiente Gini de 0,614 para el 2002. La desigualdad de ingresos fue también más severa en el sector rural (0,632), comparada con el sector urbano (0,554) (ECLAC, 2004: 301-305).

2.1 Distribución regional de la pobreza: el altiplano, los valles y los llanos

En Bolivia existen tres zonas geográficas principales: montaña o meseta alta (altiplano), los valles y los llanos, también conocidos como la región andina, la región sub-andina y las tierras bajas, respectivamente (véase la Figura 1). El altiplano ocupa el 28% del área total de la superficie, los valles el 13% y los llanos el 59%. En términos demográficos, el 42% de la población vive en el altiplano, el 29% en los valles y el 29% en los llanos. En el altiplano y los valles, 7 de cada 10 personas viven en el área rural de Bolivia. En suma, el altiplano y los valles cubren menos de la mitad del territorio pero son el hogar de la mayoría de la población rural que vive en condiciones ecológicas y ambientales muy desfavorables.

Figura 1: Mapa de Bolivia y sus tres zonas geográficas

La distribución regional de la pobreza tiene una característica constante, la región más pobre es el altiplano, seguida por los valles y después por los llanos. La incidencia de pobreza es mucho más alta en el altiplano (69,8%) y los valles (69,2%) que en los llanos (53,9%) como se puede apreciar en el Cuadro 1. En términos de pobreza extrema (o indigencia) se puede ver que la brecha es incluso mayor entre el altiplano y los valles con respecto a los llanos. Mientras que el 43,6% y el 42,5% de la población del altiplano y los valles, respectivamente, experimentan la pobreza extrema, este porcentaje se reduce al 23,0% en los llanos. Estas diferencias

regionales así como las características internas de cada sector demuestran que los pobres no son un grupo homogéneo. La pobreza rural replica las diferencias regionales mencionadas a nivel nacional. Mientras que el 59,4% y 63,9% de la población rural del altiplano y los valles viven en la pobreza extrema, esta figura se reduce a un 32,2% en los llanos (Cuadro 1). Hay también una asimetría marcada en la incidencia de la pobreza entre la población rural y urbana. Mientras que en el área rural más del 80% de la gente vive en la pobreza, en las ciudades el porcentaje es menos del 40%.

**Cuadro 1: Perfil de la Pobreza Nacional y Rural por Regiones
en Bolivia, 2002**

Descripción	Nº de personas	Personas	Ingreso per Capita de los hogares	Incidencia de pobreza	Incidencia de extrema pobreza
	(x miles)	%	(en Bolivianos)	%	%
Total Nacional	8,488	100.0	378	64.6	36.8
Altiplano	3,404	40.1	288	69.8	43.6
Valles	2,398	28.3	334	69.2	42.5
Llanos	2,686	31.6	532	53.9	23.0
Área Rural	3,212	100.0	142	82.2	55.0
Altiplano	1,377	42.9	128	86.1	59.4
Valles	1,128	35.1	115	84.8	63.9
Llanos	708	22.0	215	70.3	32.2
Migración					
No migrantes	1,759	66.4	120	85.4	60.7
Migrantes	891	33.6	201	72.4	38.6

Notas: Incidencia de pobreza se refiere a la población cuyas condiciones de vida están por debajo de la línea de pobreza, la cual se calcula en base al ingreso mínimo requerido para satisfacer las necesidades básicas. Incidencia de pobreza extrema se refiere a la población cuyos ingresos son tan bajos que si lo destinaran enteramente a la comida, no lograrían satisfacer los requerimientos mínimos de nutrición.

Fuente: Elaborado con información del Instituto Nacional de Estadística, Encuesta de Hogares y Medición de Condiciones de Vida, La Paz: INE, noviembre de 2002.

Un criterio que ayuda a distinguir claramente los factores que determinan la pobreza en cada región es el acceso a la tierra. En el altiplano y los valles, los campesinos y la población indígena tienen acceso a una menor calidad de vida y a menos tierras. En los llanos, por contraste, hay mayor abundancia de tierra fértil, aunque generalmente no está en manos de campesinos pobres e indígenas, sino en las de medianos o grandes terratenientes (Roca, 2001) pero la población campesino-indígena comparte de manera marginal los beneficios de la agroindustria, ya que son empleados como trabajadores asalariados (peones) y trabajadores estacionales/eventuales, mientras que aquellos asentados en las tierras

colonizadas (colonizadores) obtienen un cierto beneficio de la tierra participando en actividades de mercado.

Es interesante observar que la población migratoria en el lugar de destino tiene un ingreso per capita más alto y una incidencia más baja de pobreza. Por ejemplo, los colonizadores tienen un ingreso per capita de 201 bolivianos comparado con los 120 bolivianos de los campesinos no migrantes, como se ve en el Cuadro 1. En otras palabras los indígenas del Occidente andino establecidos en las tierras bajas como colonizadores perciben 70% más ingresos que los campesinos en sus lugares de origen. Los colonizadores son los campesinos del

altiplano y de los valles que han migrado definitivamente hacia los llanos.

Otra forma de analizar las diferencias entre los pobres en las distintas regiones es comparar sus vinculaciones con la economía, que determinan la manera cómo utilizan sus activos y participan en la producción. En el altiplano y los valles, la gente generalmente produce no sólo para el mercado (leche, papa y carne), sino también para su propia subsistencia, mientras que en los llanos los campesinos y los colonizadores producen insumos agrícolas para las agroindustrias, de modo que en gran parte están generando productos para una economía completamente comercializada (Roca, 2001). Los habitantes rurales no son solamente vulnerables debido a su precaria situación económica y productiva, sino también porque la naturaleza temporal y fluctuante de sus actividades agrícolas hace que el resultado final sea arriesgado e incierto. En las regiones que están más ligadas al mercado, como en los llanos, los pequeños productores están a merced de las fluctuaciones de precios, mientras que en el altiplano y los valles los riesgos se desprenden principalmente de las condiciones climáticas muy cambiantes, las que según los campesinos, han llegado a ser recientemente mucho más inestables.

2.2 Composición étnica y de género de la pobreza rural

La pobreza no es solamente ni principalmente rural sino también indígena y femenina. Esta situación está aún más marcada en Bolivia ya que el 62% de la población total mayor a los 15 años de edad se identifica a sí misma como indígena, un porcentaje que aumenta hasta el 78% en el área rural. En Bolivia, el 80% de la población indígena cae por debajo de la línea de

pobreza, en comparación con el 40% de la población no indígena (CEPAL, 2002). Esta situación no es una casualidad sino que tiene raíces históricas. Hasta el momento de la Reforma Agraria de 1953, los indígenas, en especial aquellos del altiplano y los valles, estaban prácticamente subordinados a las haciendas a través de la servidumbre, hecho que limitó su desarrollo como grupo social y como ciudadanos individuales.

Bolivia tiene 34 grupos indígenas concentrados principalmente en las tierras bajas, aunque estos son mucho menos numerosos que los aymaras y quechuas del altiplano y valles. Los indígenas de las tierras bajas de la Amazonía eran, y siguen siendo a menudo, cazadores-recolectores. Son diferentes culturalmente, en su organización social y en el patrón de asentamiento agrícola, del campesinado aymara y quechua. El guaraní es otro grupo indígena distintivo que vive principalmente en las tierras bajas meridionales en la región del Chaco que limita con Paraguay. A pesar de la extensa diversidad cultural, los quechuas y los aymaras suman el 90% de la población indígena boliviana total. Los quechuas representan el 30,7%, seguidos de los aymaras con 25,2% de la población total del país (incluyendo la población no indígena). Los otros grupos indígenas son mucho menos numerosos (6,1%) (INE, 2001). La gran mayoría de la población indígena habita en gran parte la región occidental, precisamente en esos territorios andinos que son los más pobres del país. Para generalizar, se puede decir que el altiplano está habitado por aymaras, los valles por quechuas y los llanos por otros indígenas u originarios del Oriente y de la Amazonía.

Las estadísticas demuestran que mientras la pobreza rural afecta a toda la población indígena-campesina, las mujeres enfrentan

mayor empobrecimiento debido al papel que juegan en la producción de comestibles, la reproducción y el cuidado de los niños, la producción de un ingreso monetario complementario al núcleo familiar, y las tareas de la casa. Las mujeres rurales son las más afectadas por la carencia de reconocimiento de su papel de productoras, un hecho que las excluye de acciones privadas y del Estado, y que ha evitado que accedan a la propiedad de la tierra, al crédito, a la tecnología y a otros servicios públicos. Aunque una de las cláusulas de la Reforma Agraria de 1953 era absolutamente visionaria por cuanto definía a los beneficiarios sin distinciones de sexo, y otra cláusula identificaba como beneficiarios de las haciendas a viudas con niños pequeños (Deere y León, 2001: 74), los datos del INRA demuestran que una gran parte de los títulos de propiedad asignados bajo la Reforma Agraria de 1953 estaban a nombre del cabeza de familia varón. La Reforma Agraria era así de contradictoria y no ha podido en la práctica superar la discriminación de género; hasta 1994 solamente el 17,2% de los beneficiarios -tanto de la Reforma Agraria como de la colonización- eran mujeres (ibid.: 75). Aunque la Ley INRA de 1996 incluye una norma específica para la titulación conjunta de la tierra a nombre de la pareja, hasta este momento su aplicación ha sido marginal. Lo que falta en el proceso del saneamiento de tierras es un mecanismo proactivo para la incorporación de las mujeres. No bastaría el saneamiento de tierras a favor de parejas, sino que sería necesario dar prioridad a las cabezas de hogar femeninas. El retraso en el saneamiento de los títulos y la redistribución de tierras con respecto a mujeres también representa el aplazamiento de la aplicación de una política diseñada para superar la discriminación de género según lo

estipulado en la Ley de la Reforma Agraria de 1953 (Salazar, 2003).

El Código Civil especifica que una herencia -en este caso la tierra- debe ser distribuida igualmente entre los hijos y las hijas pero, en la práctica, los hombres han acumulado más tierra que las mujeres. Esto tiene su origen en las prácticas sociales indígenas tradicionales que han discriminado a las mujeres. El trabajo agrícola ha sido considerado como trabajo de hombres. La división sexual del trabajo asignó a las mujeres el espacio doméstico y reproductivo y a los hombres el espacio público productivo. Esta visión ha evitado que sea visible el grado y las múltiples maneras en que las mujeres indígena-campesinas participan en actividades económicas, así como también que su contribución sea reflejada en las estadísticas oficiales.

Muchos estudios están de acuerdo en señalar cómo la propiedad y la seguridad de los derechos sobre la tierra consolidan, protegen y aumentan el poder de negociación de las mujeres en las esferas públicas y privadas. Les da seguridad económica y abre la posibilidad de darles poder social y político (Agarwal, 1994). Las mujeres tienden a invertir sus ingresos en el hogar y en el bienestar de sus niños, más que los hombres. Conceder tierra a las mujeres significa mejorar el bienestar de la familia. Por otra parte, las mujeres sobresalen como productoras de comestibles básicos para la canasta familiar y como tal, su acceso a la tierra está ligado a la seguridad alimenticia (Deere y León, 2001). En el área rural, la actividad económica se desarrolla alrededor de la familia: la familia es la unidad de consumo y producción, por lo tanto es difícil estimar la incidencia de la pobreza rural por género. Lo que es seguro es que -en conjunto-

la familia campesina como unidad padece de pobreza y que ésta recae más pesadamente sobre las espaldas de las mujeres cuando los hombres emigran en búsqueda de ingresos no-rurales o deciden simplemente residir permanentemente o temporalmente en centros urbanos. Cuando las mujeres indígenas acceden a trabajo remunerado, tienden a ocupar trabajos de bajo estatus en relación al tipo de actividad y el nivel de ingresos recibidos (Valenzuela, 2004).

Lo anterior puede ser resumido diciendo que hay una correlación clara entre la pobreza, vivir en un área rural (especialmente en el altiplano y los valles), pertenecer a un grupo indígena y ser mujer. Tal condición es tanto consecuencia como causa de la exclusión social de la población indígena. Este asunto es tema de discusión entre actores del ámbito rural, planificadores de políticas, organizaciones no-gubernamentales y agencias internacionales. Los partidos políticos prefieren evadir sus responsabilidades en cuanto se refiere a definir políticas públicas de tierras y de desarrollo rural. Los conflictos sociales rurales, marchas, bloqueos de caminos, tomas de tierras, -intensificados desde el año 2000- demuestran la profunda crisis de una nación que en su nacimiento excluyó a la mayoría indígena y que procura hoy construir un nuevo pacto social por medio de la Asamblea Constituyente, originalmente prevista para el 2005, pero pospuesta para el 2006, debido a la continua inestabilidad política.

2.3 Crítica a los enfoques de pobreza

Una de las características de Bolivia en los últimos 20 años es el hecho de que los ingresos, el empleo y la productividad se han estancado, lo que condujo a diversos gobiernos a proponer reducir la pobreza

extrema por medio de estrategias “pro-pobres”. Dentro de este marco, y bajo auspicios de agencias internacionales, en 2001 la Estrategia Boliviana para la Reducción de la Pobreza (EBRP) fue establecida como política para combatir la pobreza con la ayuda financiera de aproximadamente 1.400 millones de dólares, recursos provenientes del alivio de la deuda externa para los Países Pobres Altamente Endeudados (Highly Indebted Poor Countries – HIPC). Los decepcionantes resultados de esta política durante los últimos cinco años (Komives et al., 2005) dan mayor crédito a una visión casi olvidada, es decir que uno no puede idear estrategias para combatir la pobreza si las condiciones estructurales que la producen no son tratadas. Dentro de tal perspectiva, el análisis de la distribución de recursos y las relaciones de poder dentro de y entre países es de suprema importancia.

Llegó a ser común el pensar que solamente trabajando con los pobres se podría encontrar una solución a su pobreza. La adopción de este punto de vista significó el abandono del tema central en una sociedad moderna -de globalización- que genera muchísimos pobres y continúa produciéndolos cada vez más. La condición básica era no preguntar ni intervenir en la organización y el funcionamiento de la sociedad, entendida como un sistema de relaciones en el cual se conectan actores sociales con intereses divergentes y contradictorios. Algunos de los enfoques sobre la pobreza que actualmente prevalecen piensan solo en los pobres y no en la sociedad. El “asunto de la pobreza” ha encubierto y anulado el “asunto social”. La consecuencia política de tal distorsión ideológica es la sustitución de las luchas sociales por la lucha contra la pobreza. Esta pobretología no es nada más

que un enfoque perverso que asume el abandono de la lucha social como tarea central. Supone que las causas de la pobreza recaen en los mismos pobres, que la pobreza viene de fuera de la sociedad que la produce, que uno puede combatir la pobreza sin afectar la sociedad y las relaciones internacionales más amplias.

En América Latina se ha arraigado la convicción de que la pobreza y su crecimiento se deben a la ausencia de políticas sociales, olvidándose de que a través de la historia, en cualquier modelo de sociedad, el criterio principal de igualdad y equidad es la distribución de la riqueza. Siempre habrá mayor desigualdad donde haya menor redistribución social. En Bolivia la concentración de riqueza ocurre en un contexto en el que se mantienen instituciones democráticas que, con pocas excepciones, sirven para legitimizar procedimientos, funciones, procesos y relaciones antidemocráticas. La clase de democracia deforme que prevalece en Latinoamérica y Bolivia ha legitimizado un mayor empobrecimiento y una brecha cada vez mayor entre los ricos y los pobres. La democracia se está vaciando de su verdadero contenido porque, sin importar la efectiva participación popular, enmascara las causas y las consecuencias de la crisis de participación y representación política.

Aunque la Estrategia Boliviana para la Reducción de la Pobreza es una herramienta para redistribuir recursos y transferir poder político, en el marco de la Participación Popular⁴, no está centrada en las causas estructurales de la pobreza sino en los efectos de la misma; aparentemente considera la pobreza como algo inmanente a la población rural tradicional. La pobreza rural es crónica no porque la población campesino-indígena carece de la capacidad para generar excedentes, sino porque sus condiciones de producción no permiten el desarrollo sostenible de sus empresas familiares y comunales. Aquellos territorios rurales que antes eran pobres siguen siéndolo. Muchos factores inciden en este cuadro: factores ambientales, fragmentación de las tierras, tierras improductivas debido a la pérdida de nutrientes en el suelo por sobre-explotación y por abandono casi completo del sistema de rotación de cultivos. Además, sus cosechas son permanentemente vulnerables a las heladas y la sequía, carecen de acceso institucional a las nuevas tecnologías, a financiamientos adecuados, mercados seguros y a sistemas de información. La persistencia de la extrema pobreza rural es prácticamente endémica. Los limitados resultados de las políticas para combatir la pobreza requieren de un análisis que reenfoque el problema del acceso a los recursos, la desigualdad y las estrategias de desarrollo (Kay, 2005a).

4 La Ley de Participación Popular entró en vigencia en 1994 y proporciona un marco referencial de participación directa de la sociedad civil a nivel local.

3. Principales características del sector rural

La dinámica de mono-exportación, centrada inicialmente en la plata y posteriormente en el estaño, dominó las relaciones económicas internacionales bolivianas hasta el derrumbamiento del precio del estaño en los años 80. Por un siglo y medio, Bolivia, desde su creación en 1825, vivió casi exclusivamente de la renta generada por las exportaciones de minerales y por el tributo indígena. El colapso de las minas estatales en 1985 y el despido de más de 30.000 mineros generaron una nueva ola de demandas por el acceso a los recursos naturales, especialmente por la tierra. Pero, para entonces, habían transcurrido más de 30 años desde el inicio de la Reforma Agraria, de modo que toda la tierra en Bolivia ya tenía nuevos dueños. La hiperinflación (1983 a 1985) y el alto nivel de desempleo a raíz del cierre de las minas estatales fueron, junto con la liberalización de las importaciones agrícolas, el detonante que puso el tema del acceso a la tierra de regreso en la agenda nacional, pero lo hizo de una manera caótica y contradictoria. Fue precisamente en 1984 que la Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia (CSUTCB), que en aquella época logró unir a la mayoría de los campesinos-indígenas, presionó para que una nueva ley sustituya la Reforma Agraria de 1953. Esta propuesta, conocida como la Ley Agraria Fundamental reflejó una visión del país desde lo indígena campesino, mucho más

allá del tema exclusivo de la tierra (Urioste, 1984). No obstante, este proyecto de ley no fue ni siquiera debatido por el Congreso, aunque algunos puntos fueron posteriormente incluidos en la Ley INRA de 1996.

A través de su historia, Bolivia ha exportado principalmente recursos naturales. Las tendencias del comercio exterior más recientes son la importancia creciente de los hidrocarburos, especialmente gas natural, y la producción de soya y derivados en las tierras del departamento de Santa Cruz. Ha habido un cambio enorme en la distribución geográfica de la producción agrícola desde la Reforma Agraria de 1953. Hasta mediados del siglo XX, la agricultura tradicional era la economía de subsistencia más importante para las comunidades indígenas en la región andina ya que en aquella época el asentamiento en las tierras del Oriente todavía no había ocurrido. Según Demeure (1999), en 1950 el área cultivada de Santa Cruz era solamente de 60 mil hectáreas, las que aumentaron a más de un millón después de las reformas estructurales de mediados de los años ochenta. Nuevas cosechas, tales como soya, girasol, trigo, algodón y caña de azúcar, representaban el 80% de la tierra cultivada en Santa Cruz; el 60% estaba dedicado a la producción de la soya. Por contraste, según la misma fuente, el crecimiento del área cultivada en el altiplano

ha sido absolutamente moderado, alrededor del 30% porque no hay tierras disponibles. La productividad en la región andina se ha estancado, con excepción de algunas pequeñas innovaciones en la producción de papa con la introducción de fertilizantes minerales y maquinaria agrícola así como algunas mejoras en el cultivo y la exportación de la quinua. En el altiplano norte se comprueba ahora una generalizada tendencia a la cría de ganado lechero (Urioste, 2005).

Pero los cambios en el sector agrario se caracterizan no solamente por transformaciones en la producción sino también en el consumo. Por consiguiente, la contribución del sector campesino al suministro nacional de alimentos ha caído dramáticamente del 70% al 45% en las últimas dos décadas (Delegación de la Comisión Europea, 2000). Esto significa que la oferta de alimentos tradicionales al mercado interno, en gran parte por los beneficiarios campesinos de la Reforma Agraria de 1953, han sido desplazados por las importaciones libres de aranceles, especialmente aquellas provenientes de los países vecinos. Las importaciones de

alimentos han aumentado para satisfacer las demandas de la población urbana de clase media por productos más sofisticados (Instituto Nacional de Estadística, 2003).

Hasta la implementación de las políticas de ajuste estructural de 1985, la oferta interna podía satisfacer las necesidades de la población boliviana, pero la nueva política económica permitió la libre importación de alimentos relegando a la economía campesina que no podía competir con mejor calidad y precios más bajos (Banco Central de Bolivia, 2004). Esto dio lugar a la culminación de la fase de expansión de la producción de alimentos del sector campesino-indígena y acabó con el lento crecimiento de la agricultura tradicional (Van Dijk, 1998).

Los cambios en la actividad agrícola del país, es decir el estancamiento de la producción en la región andina y el importante desarrollo de la agricultura en el departamento de Santa Cruz, en términos de la cantidad y de la diversificación de cosechas, se muestran en el Cuadro 2.

Cuadro 2: Evolución regional de cosechas principales en Bolivia (en hectáreas), 1950-1997

Cosecha / Año	1950 (a)	1972 (b)	1991 (c)	1997 (c)
Región Andina(d)				
Maíz	94,291	157,500	180,625	166,144
Papa	111,680	107,200	135,881	121,914
Cebolla	61,194	101,000	95,297	86,508
Trigo	82,950	61,066	77,933	81,536
Quinua	18,998	15,000	38,791	38,680
Habas	9,226	21,000	27,210	27,649
Alfalfa	6,325	15,200	17,705	20,880
TOTAL	384,664	477,966	573,442	543,311
Índice de crecimiento	100	122	140	130
Departamento de Santa Cruz				
Maíz	19,177	57,940	43,500	99,300
Trigo	1,755	2,097	38,493	76,860
Arroz	10,151	34,220	72,318	83,776
Caña de azúcar	10,548	37,500	67,458	75,120
Algodón	109	68,222	16,523	52,000
Soya	0	1,100	183,865	513,190
Girasol	0	150	10,217	89,000
Sésamo	0	0	28,000	45,000
TOTAL	41,740	201,229	460,374	1,034,246
Índice de crecimiento	100	482	1,103	2,478

Fuentes: (a) Censo Agropecuario, La Paz (1950); (b) Ministerio de Agricultura, Diagnóstico de Sector Agropecuario, La Paz (1974); (c) Instituto Nacional de Estadística, La Paz, varios años; (d) La región andina incluye los departamentos de La Paz, Oruro, Cochabamba, Chuquisaca, Potosí y Tarija.

4. Causas, impactos y limitaciones de la primera Reforma Agraria de 1953

Al momento de la independencia en 1825, Bolivia tenía aproximadamente 11 mil comunidades registradas. Un siglo más tarde quedaron solamente 3.783 comunidades como resultado de los efectos devastadores del régimen latifundista feudal impuesto por los criollos. La propiedad de las tierras estaba altamente concentrada: en 1950 el 0,72% de las propiedades o 615 haciendas de un tamaño promedio de 26.400 hectáreas controlaban casi la mitad de la propiedad de las tierras, mientras el 60% de las propiedades inferiores a 5 hectáreas solamente representaban el 0.23% de la tierra con dueño (Ministerio de Agricultura, 1985). Las grandes propiedades de tierra (haciendas o latifundios) tenían en promedio 1.500 hectáreas de tierra, de las cuales solamente alrededor de 35 hectáreas estaban cultivadas. Por el contrario, una comunidad campesina poseía 1.900 hectáreas de las cuales 45 hectáreas estaban cultivadas. La principal diferencia es que en la hacienda la tierra era de propiedad de una sola familia, mientras que en la comunidad pertenecía a cientos de familias (Demeure, 1999).

La Reforma Agraria de 1953 es el hito más importante en la historia de la república, por la transformación del sector rural. Su

naturaleza radical yace en la abolición de la servidumbre o “pongueaje” -que había sido el cimiento de las haciendas coloniales- y en la transferencia de las tierras a las familias de las comunidades campesinas, principalmente a los colonos o moradores que trabajaban y servían (McEwan, 1975). Estos cambios reconfiguraron la organización social y espacios territoriales del valle y el altiplano, dando lugar a una nueva identidad colectiva organizada en “sindicatos agrarios” (Lagos, 1994)⁵. La Reforma Agraria es el resultado de una lucha prolongada de parte de los indígenas para recuperar sus tierras comunales que habían sido retenidas y transformadas en latifundios con los indígenas convertidos en siervos. La revolución de 1952 fue precedida por movilizaciones generales, tales como la ocupación de haciendas y la expulsión de los “patrones” (terratenientes) por milicias indígenas armadas organizadas (Heath, Erasmus and Buechler, 1969; Dandler, 1984). Fue la Revolución de 1952 liderada por el MNR, un partido policlasista formado en ese momento con una tendencia fuertemente nacionalista y popular, la que finalmente produjo el cambio deseado en Bolivia (Dunkerley, 1984).

⁵ Las comunidades campesinas dentro de las tierras expropiadas adoptaron esta terminología de “sindicatos agrarios” para su organización siguiendo la experiencia de los militantes y combativos sindicatos de trabajadores mineros, y fue también debido a la influencia del partido político MNR.

En esencia, la Reforma Agraria no fue vista por el partido que la impulsó como la restauración de los derechos legítimos de la población indígena, ya que las comunidades indígenas no fueron todavía legalmente reconocidas (Urioste, 1992). Más bien, el régimen feudal de la hacienda fue identificado como un freno para el desarrollo capitalista de la agricultura y para el desarrollo de un sistema de trabajo de salario libre. La ideología prevaleciente fue la de modernizar la economía tradicional. Siguiendo este concepto, se hizo un intento para acelerar el desarrollo capitalista en el área rural, esto explica también por qué la Ley de 1953 disfraza formas de neolatifundismo bajo el título genérico de “empresas”. Los títulos agrarios distribuidos a los beneficiarios de la Reforma Agraria no constituyen derechos propietarios firmes. La mayoría de las comunidades campesinas e indígenas están simplemente en posesión de la tierra, ya que los trámites relacionados con la propiedad se encuentran incompletos y consecuentemente inseguros, según se discutirá más adelante (Valderrama, 2002; Oporto 2003)⁶.

La Reforma Agraria de 1953 tuvo efectos opuestos en las regiones del Occidente y del Oriente del país. Mientras en el Occidente el latifundio desapareció, la contra reforma en el Oriente promovió un nuevo latifundio como resultado de los grandes negocios

sobre inmensos territorios de “tierras públicas” (Healy, 2004). La consolidación de una nueva estructura de tenencia desigual de tierras durante las últimas décadas puede verse en el Cuadro 3. Esto muestra que las propiedades medianas (extensión promedio de 132 hectáreas) y las llamadas “propiedades empresariales” (extensión promedio de 1.596 hectáreas) recibieron la mitad de las tierras distribuidas que están en manos de la sexta parte de los beneficiarios. Las propiedades medianas y “empresariales” o grandes haciendas, generalmente pertenecen a propietarios de diferentes partes de Bolivia que no son indígenas y que muchas veces obtuvieron gratuitamente grandes extensiones de tierra como estancias (propiedades ganaderas) o haciendas (principalmente tierras para sembradíos) en el Oriente, creando en consecuencia una nueva elite rural. Entretanto, los 5/6 restantes de beneficiarios, mayormente indígenas, recibieron la otra mitad de la tierra con una presencia importante de Tierras Comunitarias de Origen (TCO) a partir de la nueva ley de 1996⁷. Esta información subraya la distribución desigual de tierras emergente de la Reforma Agraria de 1953, que es una gran anomalía y que la tibia aplicación de la Ley INRA de 1996 fracasó en corregir, como se discutirá más adelante (Ballivián y Zeballos, 2003; Vargas, 2003; Arze y Kruse, 2004).

6 Las comunidades campesinas asumieron formas de control territorial que no necesariamente coinciden con la división política del Estado. Vivir en una comunidad es precisamente lo que permite sobrevivir al grupo humano en este tempestuoso y frágil medio. Hasta el comienzo de la década de los 90, su forma de organización era principalmente la de un sindicato agrario. Después algunos grupos decidieron revivir formas de organización anteriores a la reforma. Estas diferencias están reflejadas en la división de las organizaciones campesinas nacionales: una del tipo de sindicato agrario (Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia - CSUTCB) y la otra, de un tipo más tradicional en términos de su identidad indígena, el Consejo Nacional de Markas y Ayllus del Qullasuyu-CONAMAQ).

7 El proceso de titulación de territorios indígenas o TCOs, uno de los resultados más positivos de la Ley INRA de 1996, busca la restitución de la tierra-territorio a las comunidades indígenas y su reconocimiento legal por el Estado. El proceso de regularización de estas comunidades, que en el altiplano y los valles habían cambiado para agriculturas familiares individuales, está demandando derechos de propiedad comunal con relación a sus límites externos y reafirmando los derechos de propiedad familiar internamente.

**Cuadro 3: Tierras Distribuidas en Bolivia a través de la Reforma Agraria
Según Clase de Beneficiario y Propiedad, 1953-2002**

Tipo de propiedad	Beneficiarios (número)	%	Superficie de la tierra (hectáreas)	%	Tamaño promedio (hectáreas)
Pequeña	279,523	32.48	5,043,204	5.41	18
Mediana	125,029	14.53	16,532,904	17.74	132
Empresa	19,486	2.26	31,097,404	33.37	1,596
Solar	4,026	0.47	23,881	0.03	6
Propiedad comunal	342,491	39.80	12,829,088	13.77	37
TCO*	77,714	9.03	26,718,826	28.68	344
Sin información	12,358	1.44	931,485	1.00	75
Total	860,627	100.00	93,176,792	100.00	108

* TCO o Tierras Comunitarias de Origen, es decir territorios indígenas los cuales están altamente concentrados en la región de la Amazonía.

Fuente: H. Oporto, *¿De la Reforma Agraria a la guerra por la tierra?*, Opiniones y Análisis No. 65, 2003, pp. 131-172. La Paz: FUNDEMOS.

Grandes agroindustrias se han establecido en el Oriente de Bolivia, principalmente por las ventajas económicas de tierras vírgenes con mejores condiciones agro-ecológicas y debido al tratamiento arancelario favorable en los países andinos, que ha durado más de una década. Este sector agropecuario moderno está articulado con los mercados externos y nacionales. El efecto de tal estructura agraria no solamente está relacionado con la propiedad de la tierra sino también con el hecho de que los grandes propietarios tienen mayor acceso a créditos. Las tierras del Oriente han adquirido mayor valor agregado a través de la concentración de grandes inversiones públicas y préstamos del Estado que fueron en su mayoría perdonados, formas de financiamiento que

no estaban dirigidas a los campesinos, grupos indígenas o pequeños productores (Vargas, 2004). Los propietarios de tierras grandes y medianas en el Oriente buscan consolidar sus derechos sobre la tierra, asegurar la reducción de los impuestos y tasas de intereses bajas. Los derechos propietarios de muchos están siendo cuestionados, debido en parte a la falta de transparencia en el momento en que recibieron concesiones gratuitas de tierras públicas, algunos años atrás. Su prioridad ahora es la de salvaguardar sus propiedades frente al temor de expropiación de parte del Estado en cumplimiento a lo establecido en la Ley INRA, y de la sostenida migración y asentamiento de campesinos pobres del Occidente andino.

5. El Cambio Neo-liberal de 1985 en adelante

5.1. El nuevo modelo económico de 1985

De 1952 a 1985, Bolivia adoptó un modelo de “capitalismo estatal” en el que el Estado era el motor principal del crecimiento. Concordantemente, las empresas más importantes en el país eran estatales, especialmente las minas, fundiciones, depósitos de hidrocarburos, electricidad, ferrocarriles y transporte aéreo. Adicionalmente, el Estado estaba involucrado en sectores menos estratégicos, por ejemplo en servicios y comercio (Campero, 1999). Una economía organizada de esta manera, genera dependencia de parte de ciertos sectores privados que proveen bienes y servicios. Otros sectores privados, tales como el agrícola y el minero, obtuvieron grandes créditos de bancos estatales que nunca fueron pagados. Otra característica fue la alta proporción de empleos estatales que, en términos de salarios, respondían al equivalente del 10% del PIB (Morales y Pacheco, 1999). El Estado se convirtió en el principal empleador. Con el transcurso del tiempo, este arreglo institucional condujo a un alto nivel de ineficiencia económica y a disputas entre los partidos políticos por el privilegiado control del aparato estatal.

Sin embargo, en las décadas de 1960 y 1970 había una alta tasa de crecimiento

económico. Esto se debió principalmente al elevado precio de las materias primas en el mercado internacional (el estaño y los hidrocarburos) y a los créditos obtenidos fácilmente de bancos internacionales privados, un hecho que condujo al sobre endeudamiento de Bolivia. No obstante, a principios de la década de los 80 esta misma dependencia conduciría a una de las peores crisis. La combinación de una deuda externa estrangulante, golpes de estado respaldados por los militares y la oposición constante al gobierno izquierdista de la UDP (Unidad Democrática y Popular) (1982-1985), obstaculizaron los intentos para remediar la delicada situación económica y desataron una incontrolable hiperinflación (Thorp, 1998). La situación devino insostenible y un nuevo gobierno conducido por el MNR (1985-1989) implementó medidas de choque. En agosto de 1985, el nuevo gobierno lanzó el Decreto Supremo 21060 que marcó un cambio radical para la economía boliviana. Después de medidas de estabilización, vino la liberalización de bienes, mercados financieros y de trabajo (Stallings and Peres, 2000). La vuelta al liberalismo fue sellada con la transferencia de empresas estatales al sector privado y la reducción al mínimo del rol del Estado. En la práctica, el sector público agropecuario fue desmantelado y no se ha recuperado hasta ahora.

5.2 Impacto del nuevo modelo en el sector agrícola

La información macro-económica de 1985 en adelante muestra que la contribución del sector agropecuario al PIB ha permanecido en alrededor de 14%, lo que es similar a la situación anterior a la nueva política económica. Con la liberalización de mercados empeoró la situación económica de los pequeños propietarios campesinos indígenas en el Occidente, mientras nuevos incentivos fueron creados para la agroindustria del Oriente. Los campesinos tenían que competir con importaciones baratas y sus magras cosechas no les permitían participar en la economía de exportación (Arze y Kruse, 2004). De acuerdo con un informe del Banco Mundial (2004: 30) “la economía rural está polarizada cada vez más entre el sector campesino de pequeños productores, por una parte, y el sector agroindustrial productor de cultivos comerciales para exportación, por otra”. En la región andina, especialmente en el altiplano, el 80% del sector campesino está atrapado en un círculo vicioso: agricultura intensiva, degradación de suelos y un débil crecimiento del ingreso económico (ibid.) Solo un 20% de los campesinos parece haber salido de este ciclo negativo, mejorando su productividad e ingresos -inclusive en el altiplano- ya que sus fincas contaban con una mejor calidad de tierra o con acceso al riego, estaban ubicadas en áreas con menores riesgos climáticos, se vieron beneficiados por su proximidad a centros urbanos, y por cambios en la vocación productiva de la agricultura a la ganadería lechera.

En el Oriente o las tierras bajas, las grandes propiedades siguieron creciendo y expandiéndose. Los grandes propietarios de tierra y otros que buscan tierras para negociar con ellas, han seguido monopolizándola por medio de influencias en el aparato estatal y en algunos casos con títulos fraudulentos, al menos hasta 1996 cuando la nueva ley de tierras fue promulgada. En consecuencia, la tierra no fue distribuida según las necesidades o considerando la función económica y social, sino de acuerdo con los intereses de pequeños pero poderosos grupos de poder, inevitablemente excluyendo a otros actores agropecuarios. Con la reforma de 1953, ni los productores de la región andina ni los grupos indígenas de las tierras bajas participaron significativamente de las dotaciones o adjudicaciones de las principales tierras en el Oriente, este último grupo posiblemente porque sus territorios no se vieron amenazados en ese momento. La ocupación de tierras indígenas en el Oriente, especialmente por compañías madereras, llevó a sus organizaciones a crear lo que se conoce hoy como la Confederación de Pueblos Indígenas de Bolivia (CIDOB)⁸. Esto significa que en el Oriente hay tres principales actores involucrados en el conflicto por el acceso a la tierra: empresarios propietarios de grandes tierras, indígenas de las tierras bajas y colonizadores “collas”, es decir aquellos provenientes de la parte occidental del país.

A partir de 1985 la intensa crisis en la agricultura andina y la acumulación de tierras con fines productivos, especulativos y

⁸ Esta organización originalmente se denominaba Confederación de Indígenas del Oriente de Bolivia, CIDOB. Cuando cambió a su nombre actual, se decidió conservar su sigla.

comerciales en el Oriente incrementó el descontento social sobre el nivel de desigualdad y tolerancia estatal al tráfico de tierras. Las tensiones regionales entre Occidente y Oriente se intensificaron así como las demandas para resolver el conflicto sobre la tierra. A comienzos de la década de los 90, la Reforma Agraria de 1953 había sido incapaz de dar una solución final a los problemas de distribución y saneamiento de tierras, especialmente en el Oriente. El abandono temprano de la Reforma Agraria como una política pública, su exclusivo enfoque en solucionar problemas de acceso

empresarial a la tierra en el Oriente a partir de los años 60, y la limitada inclusión de campesinos andinos en tierras de los llanos del Oriente, servían para agravar el conflicto agrario boliviano hasta el punto de que fue necesario redactar una ley para iniciar una segunda reforma agraria moderna y cerrar el CNRA y el INC en vista de la manera arbitraria como hasta entonces se distribuía la tierra (Urioste, 2003). Sin embargo, la aplicación de la Ley INRA de 1996 nunca gozó del status formal de ser una “segunda reforma agraria”, según se analizará a continuación.

6. La Segunda Reforma Agraria de 1996

6.1 El camino hacia la Ley INRA de 1996

Después de que la Reforma Agraria de 1953 devolvió la tierra a las comunidades en la región andina, la agricultura en el altiplano y las tierras bajas experimentó una pequeña mejoría. Sin embargo, el posterior crecimiento demográfico y la subdivisión de propiedades en muy pequeñas parcelas de tierra permitieron la aparición de minifundios que fueron económica y técnicamente insostenibles. Más aún, estas subdivisiones fueron raramente registradas públicamente de manera que los derechos propietarios estaban claros sólo al interior de las comunidades y no ante los ojos del Estado. En la región del Oriente, el Chaco y la Amazonía, empleados del gobierno permitían muchas transferencias de tierras ilegales a facciones políticas del gobierno (principalmente del gobierno militar de Hugo Banzer 1971 – 1978 y de García Mesa 1980-81); posteriormente, el CNRA acabó legalizando muchas de estas propiedades. En 1992 la masiva corrupción en la distribución y saneamiento de tierras salió a la luz y llevó al gobierno de Jaime Paz (1989-1993) a cerrar el CNRA y crear una comisión para poner fin, de esa manera, al caos en la administración de tierras. Posteriormente el gobierno de Gonzalo Sánchez de Lozada

(1993 – 1997) firmó un acuerdo con el Banco Mundial para impulsar un programa de administración de tierras. El resultado fue la llamada Ley INRA de 1996 que es vista por algunos como parte de un conjunto más amplio de leyes que fueron sancionadas en América Latina en ese momento con el fin de alentar el mercado de tierras, y por otros como un nuevo paradigma de acceso y distribución de tierras (Urioste, 2002).

Después de la intervención del CNRA y del INC en 1992, se inició un proceso de consulta y concertación para la redacción de una nueva ley agraria, inicialmente los principales actores involucrados fueron los campesinos, colonizadores, grupos indígenas y productores agropecuarios. Cada uno de ellos trajo su propia perspectiva al diálogo. En 1996, poco antes de su aprobación, los campesinos del Occidente rompieron el diálogo con el gobierno. Sin embargo, los grupos indígenas del Oriente mantuvieron su respaldo y mostraron un marcado interés en la aplicación de la nueva ley, logrando de esta manera obtener que se incluya un mayor número de sus demandas. En tanto que la Ley de Reforma Agraria de 1953 se enfocó en el Occidente andino, la nueva ley ha tendido a reflejar más la situación de los llanos del Oriente.

La Ley INRA preserva los derechos preferenciales de los campesinos y grupos indígenas a la propiedad de la tierra y crea el concepto de Tierras Comunitarias de Origen (TCO) para entregar títulos de vastos territorios indígenas a favor de los habitantes originales (Almaraz, 2002). A partir de la sanción de esta nueva ley en 1996, se inició un proceso de revisión de la legalidad de cada uno de los títulos de propiedad entregados por la Reforma Agraria de 1953. Este es el problema que en los últimos años está generando un gran conflicto sin señales de solución. Este proceso de regularización de títulos agrarios (“saneamiento”) tiene por finalidad corregir las distorsiones técnicas y jurídicas de la propiedad de la tierra para continuar redistribuyendo tierra a los campesinos y población indígena que no poseen tierra alguna o solamente una parcela insuficiente. Sin embargo, como veremos en los cuadros siguientes, este proceso es cuestionado por algunos grupos de poder en el Oriente con amplios territorios que permanecen sin explotar. Muchas de estas propiedades forman parte del mercado negro de tierra destinado a conseguir hipotecas de los bancos o con fines especulativos.

6.2 El proceso de saneamiento de los títulos agrarios

El saneamiento de la propiedad agropecuaria es el centro del nuevo proceso agrario iniciado en 1996. El principio rector para el saneamiento de tierras es establecer el cumplimiento de la Función Económica y Social – FES y la legalidad de la adjudicación o adquisición de títulos de propiedad dentro de un límite de 10 años a partir de 1996 (Superintendencia Agraria, 2001a). Si se puede establecer que las empresas agrícolas grandes no cumplen estos requisitos, entonces la propiedad podría revertirse al Estado y la tierra estaría disponible para redistribuirse entre aquellos que la necesiten. Después de nueve años de aplicar la Ley INRA y, a pesar de un apoyo financiero importante de parte de entes internacionales, el progreso ha sido pobre y está confinado a las regiones más apartadas de las tierras bajas del Oriente y a los valles del sur. Ha habido demandas importantes de títulos de TCO. En la región andina esto está motivado no solamente por el deseo de proteger los derechos propietarios sino también por reconstituir los ayllus, la forma de organización indígena antigua, como una plataforma para presentar sus reclamos de carácter étnico. En general no se prevé un proceso de saneamiento en la región andina.

Cuadro 4: Proceso de Saneamiento de Tierras en Bolivia, 1996-2004

Categorías		Tierra (hectáreas)	Porcentaje	
Superficie Total de Tierra	A	109,858,100		
Áreas urbanas	B	713,398		
Áreas de agua y salares	C	1,880,607		
Disponibile para saneamiento	A-B-C	107,264,095	100,00%	
Superficie saneada	D= E+F+L	14,078,866	13,12%	100%
Con RFS*	E	3,262,140		23%
Tierras estatales	L	3,894,892		28%
Con títulos o certificados	F	6,921,844		49%
Superficie en proceso de saneamiento	G=H+I+K	37,183,670	34,67%	100%
SAN-TCO**	H	16,218,452		44%
CAT-SAN**	I	6,787,183		18%
SAN-SIM**	K	14,178,035		38%
Superficie a ser saneada	M=A-B-C-D-G	56,001,558	52,21%	100%
Áreas protegidas	N	13,486,396		24%
Reservas & Concesiones forestales	O	5,581,062		10%
Superficie mayormente predial	P=M-N-O	36,934,100		66%

Notas: * RFS significa Resoluciones Finales de Saneamiento, lo que significa que el derecho final de la propiedad ha sido otorgado y por lo tanto el proceso de saneamiento ha sido completado.

** SAN-TCO, CAT-SAN y SAN-SIM son diferentes modalidades de saneamiento de tierras. SAN-TCO significa Saneamiento de Tierras Comunitarias de Origen, CAT-SAN significa Saneamiento Integrado al Catastro Legal, y SAN-SIM es Saneamiento Simple.

Fuente: Instituto Nacional de Reforma Agraria (INRA), Estado del Proceso de Saneamiento, La Paz: INRA, 2004.

La superficie total de tierra de Bolivia es casi 110 millones de hectáreas, como puede verse en el Cuadro 4. Descontando áreas de agua, salares y conglomerados urbanos, queda un área de 107 millones de hectáreas sujetas a saneamiento. En casi nueve años, hasta diciembre de 2004, solamente 14,1 millones de hectáreas han sido saneadas o solamente 13% del total de la tierra disponible para saneamiento (categoría D en el Cuadro 4). A este ritmo, tomará casi 60 años para que el proceso sea concluido. Los propietarios que han concluido la totalidad del saneamiento de tierras poseen únicamente el 23% de la tierra que ha sido saneada (categoría E en el Cuadro 4) mientras que el 28% de la tierra saneada son tierras estatales, la mayoría de las cuales son forestales (categoría L en el

Cuadro 4). El restante 49% de tierras saneadas ha resultado en títulos agrarios o certificados a favor de personas individuales o comunidades (TCO) que aún deben obtener la resolución de saneamiento final (categoría F en el Cuadro 4).

Otros 37,2 millones de hectáreas están actualmente sometidas al saneamiento, lo que representa el 35% de la tierra sujeta a saneamiento (categoría G en el Cuadro 4). Quedan todavía 56 millones de hectáreas o el 52% a ser saneado (categoría M en el Cuadro 4), del cual 66% es tierra de cultivo (categoría P en el Cuadro 4). Esta información revela las demoras y las dificultades operativas que el INRA ha experimentado al aplicar la ley, y explica la razón del por qué la demanda de

propiedad de tierras y la falta de seguridad jurídica se ha convertido en un tema muy conflictivo.

Como puede verse en el Cuadro 5, es claro que el proceso de saneamiento ha priorizado a los pequeños propietarios en vista de que estos beneficiarios recibieron 89% de todos los títulos y certificados, pero esto cubre únicamente un 5% del área de tierras. Sin embargo, son las TCO las verdaderas

ganadoras, ya que representan 70% del área de tierra que está siendo saneada. Cincuenta y cinco títulos o certificados se otorgaron en virtud de la Ley INRA a las Tierras Comunitarias de Origen y el porcentaje promedio de superficie está cerca de las 78 mil hectáreas. Cada TCO comprende varios centenares de familias y mucha de la tierra es de pobre calidad. Sin embargo, esto representa un muy importante progreso aunque todavía incompleto.

Cuadro 5: Tierra saneada y certificada por tipo de propiedad en Bolivia, 1996 - 2004

Tipo de propiedad	Títulos & Certificados		Beneficiarios		Superficie de la tierra		Tamaño promedio
	No.	%	No.	%	Miles de Hectáreas	%	Hectáreas
Empresa	95	0.82	145	0.64	196	3.05	1,352
Propiedad Mediana	222	1.91	319	1.40	361	5.61	1,132
Propiedad Pequeña	10,284	88.59	14,069	61.64	318	4.94	23
Propiedad Comunitaria	523	4.51	7,507	32.89	1,031	16.01	137
Solar Campesino	430	3.70	728	3.19	10	0.15	14
Tierra Comunitaria de Origen (TCO)	55	0.47	58	0.25	4,523	70.25	77,983
Total	11,609	100.00	22,826	100.00	6,439	100.00	

Fuente: Instituto Nacional de Reforma Agraria, Estado del Proceso de Saneamiento 2004, La Paz: INRA, 2005.

Otra de las metas de la Ley INRA es recuperar tierras que han sido ilegalmente adquiridas por latifundistas. Sin embargo, hasta ahora el proceso de saneamiento no ha tocado este tema significativamente. Dado que una cantidad limitada de tierra ha sido recuperada por el Estado, existe muy poca tierra nueva disponible para su distribución para fines agropecuarios. De acuerdo con el Banco Mundial (Banco Mundial, 2004) las reducciones de impuestos sobre la

propiedad de empresas rurales, que fueron introducidas por el Presidente Bánzer en 1998, han promovido una falta de incentivo para la distribución y el uso racional de la tierra⁹.

La falta de resultados en la reversión de latifundios improductivos está dando lugar a numerosos conflictos. Desde el principio del proceso en 1996, ha faltado la voluntad política de priorizar el tema y la capacidad

⁹ La Ley INRA de 1996 introdujo un impuesto sobre el valor de mercado de la tierra (incluyendo las mejoras hechas en la granja tales como riego, vallas y edificaciones) para propiedades medianas y grandes. Pero los terratenientes presionaron para cambiar y drásticamente reducir este impuesto hasta el límite en el que ahora pocos, si hubiera alguno, paga cualquier impuesto significativo sobre la tierra.

administrativa de las instituciones responsables es cuestionable. Sin embargo, es notable la prontitud con la cual se han entregado títulos a familias y comunidades campesinas durante la presidencia de Carlos Mesa (octubre 2003 a junio 2005) ya que más de la mitad del total de los títulos agrarios otorgados desde 1996 han sido emitidos por su gobierno (Gaceta Agraria, La Paz: INRA, 2005).

6.3 Evaluación de la segunda Reforma Agraria de 1996

A pesar de las condiciones iniciales más bien favorables para poner en práctica la Ley INRA, una evaluación llevada a cabo por la Superintendencia Agraria (SIA) después de 5 años, encontró los resultados desalentadores y pobres (Superintendencia Agraria, 2001b). La situación ha cambiado poco desde entonces. Primero, el proceso de saneamiento de tierras ha sufrido retrasos significativos en su aplicación de modo que esas tierras que pudieran ser redistribuidas aún no han sido identificadas. Segundo, no se ha identificado importantes superficies de tierra en manos privadas que no cumpla con los requisitos constitucionales de la Función Económica y Social. Esto significa que esa tierra –la de los latifundios improductivos– no se encuentra disponible para redistribución como especifica la ley. Finalmente, la lentitud global del proceso no ha hecho posible que en muchos casos los derechos sobre la tierra sean confirmados, una condición indispensable para proteger la seguridad jurídica de todos los productores en las áreas rurales de Bolivia.

Según la evaluación, las principales razones para esta situación son: primero, falta de voluntad política de parte de autoridades gubernamentales para que los temas de la tierra sean priorizados; y, segundo, severas deficiencias en la administración de parte de los entes gubernamentales responsables, particularmente del INRA (ibid.) Esta situación todavía prevalece hoy. Adicionalmente, la Superintendencia Agraria hizo las siguientes tres recomendaciones. Primera, acelerar el proceso de saneamiento identificando aquellas tierras estatales disponibles para su distribución y devolver al Estado para su redistribución aquellas tierras que no cumplen una Función Económica y Social. Segunda, garantizar la seguridad jurídica de aquellos propietarios y tenedores legales de tierra que se adhieran a la ley agraria, como una condición indispensable para garantizar las inversiones hechas en el sector y revitalizar la producción comercial y de exportación. Tercera, garantizar el respeto y aplicación de la Ley, de modo de evitar violaciones legales y la consolidación de derechos por medio de presión y el uso ilegal de la fuerza, cualquiera que sea su origen, sin importar consideraciones de naturaleza política (ibid.) Como una manera de hacer expedito el saneamiento de pequeñas propiedades, se recomienda utilizar la experiencia positiva de saneamiento interno en las comunidades indígenas (CSUTCOPYCC, 2002)¹⁰.

Como puede verse, los problemas del lento progreso de la “segunda reforma agraria” fueron ya identificados varios años atrás (Hernández y Pacheco, 2001; Almaraz, 2003). Concordamos plenamente con estas

¹⁰ No obstante, el proceso de saneamiento de tierras en las comunidades campesinas indígenas no se realiza sin problemas. Muchas familias indígenas en las comunidades rurales están presionando por derechos de propiedad mixtos, tanto comunal como familiar-privado, dentro de una jurisdicción territorial comunal. Esta modalidad no fue incorporada dentro de la Ley INRA de 1996 que exige una elección excluyente entre propiedad colectiva o propiedad individual. Sin embargo, aquellas familias que están más ligadas al mercado y que tienen acceso a tierras con riego y de mejor calidad buscan los derechos propietarios familiares individuales y la anulación de todas las formas de propiedad colectiva o de control comunal (Urioste 2005).

evaluaciones y las recomendaciones arriba mencionadas. Apoyamos sin reserva la implementación de esas recomendaciones a tiempo de entender que las circunstancias políticas pueden causar mayores demoras o, inclusive, impedir su ejecución.

6.4 La Ley INRA de 1996: dirigida por el Estado o por el mercado?

Muchos de los países latinoamericanos reorientaron sus políticas agrarias en la década de los 90. Las nuevas políticas y sus reformas legislativas asociadas compartieron una clara afinidad con el paradigma neoliberal que ha estado ganando terreno en la región desde la década de los 80. Intentan establecer mayor seguridad sobre la tenencia de tierras y promover un mercado de tierras, con el fin de incrementar la productividad y crear un sector agropecuario más viable. En línea con esto, favorecen la propiedad individual y la reducción del rol del Estado en la distribución de la tierra a favor del mercado (Van der Haar y Zoomers, 2003).

Estos cambios son vistos por algunos observadores como indicadores de la necesidad de una revisión de las políticas agrarias contraproducentes y obsoletas, hablando de una “reforma de la reforma”. Al mismo tiempo son criticados por otros como “contra-reformas” que invalidarán los beneficios de las reformas agrarias existentes (Kay, 2002). Ciertamente, la orientación neoliberal implica una clara ruptura con las

reformas agrarias previas, basadas en un rol activo del Estado y en la redistribución de la tierra a favor de aquellos más necesitados y de la protección del campesino o de la propiedad “social”. Tal ruptura se ve especialmente en tres áreas. Primera, se reduce o abandona en su totalidad la expropiación forzada de tierra y su redistribución gratuita, de acuerdo con criterios sociales, a los campesinos sin tierra. Segunda, se abandona la orientación colectivista de las reformas agrarias previas. Finalmente, se levantan las restricciones que fueron colocadas sobre la “propiedad social” concernientes a su subdivisión o privatización (Zoomers and Van der Haar, 2000).

Sin embargo, esta descripción no se aplica al caso boliviano. Al contrario, la negativa de los grupos de poder y aquellos que acumulan tierras -de adherirse al proceso de saneamiento en Bolivia- demuestra que la nueva ley de tierras de 1996 (INRA) privilegia los intereses de campesinos e indígenas. Las dificultades experimentadas al aplicar el proceso emergen del fuerte poder económico y político ejercido por bolivianos que no son indígenas y extranjeros que están acumulando tierras en los llanos del Oriente por muchos años. A pesar de los problemas discutidos más arriba, el proceso de saneamiento a partir de 1996 ha favorecido principalmente a los indígenas de las tierras bajas y, en menor medida, a las familias de las comunidades campesinas de los valles.

7. Políticas para combatir la pobreza rural

Al inicio de la década de los 90, después de la peor inflación de la historia del país, el modelo de libre mercado ganó terreno como el instrumento principal de distribución de recursos económicos. El país estaba pasando por una ola de transformaciones estructurales dirigidas hacia la estabilización macro-económica, la privatización y la descentralización. Al mismo tiempo, la pobreza, desigualdad y exclusión se hicieron más evidentes de modo que la sociedad civil demandó que se le otorgue más participación y mayor atención a los problemas sociales y económicos. Frente a esta situación, el Estado tuvo no solamente que encontrar recursos financieros para sus programas sociales sino también crear instituciones y mecanismos de participación.

7.1 Participación Popular

La Ley de Participación Popular de 1994 y la Ley de Descentralización de 1995 marcan el inicio de unos de los cambios de mayor influencia hacia la redefinición del rol del Estado en las áreas rurales. La Ley de Participación Popular permitió la transferencia de recursos (20% del ingreso proveniente de impuestos fiscales internos) y creó 314 municipalidades para que ellas mismas, usando canales participativos, definan prioridades y políticas de desarrollo local a través de Planes de Desarrollo

Municipal o PDM y Planes Operativos Anuales o POA. Esta política está echando raíces por más de 10 años. Por otra parte, fuertes comités cívicos departamentales demandan la descentralización y las autonomías a nivel departamental para permitir que las regiones tengan control de los recursos financieros del gobierno central; por otra parte, los movimientos campesinos y los pueblos indígenas presionan por la autonomía política-administrativa étnica, regional y local. La municipalización del país con participación popular fue concebida desde el principio como el principal paso en un proceso que debía conducir a una descentralización departamental, asignando importantes tareas a cada departamento y a sus respectivas instancias. Para poner en marcha la descentralización municipal, mecanismos de planeamiento participativo fueron introducidos en cada municipalidad, resultando en miles de proyectos que promovían e incluían la participación ciudadana (Urioste, 2002).

La Participación Popular ha corregido en parte un desequilibrio histórico enorme, estableciendo el presupuesto de acuerdo al número de habitantes en cada municipalidad, independientemente de si es urbana o rural. Al mismo tiempo, ha devuelto una cantidad significativa de poder político a las comunidades campesinas e indígenas,

aunque con ciertas restricciones: la candidatura para alcalde estaba limitada a los partidos políticos hasta las elecciones municipales de 2004. La Ley de Agrupaciones Ciudadanas y Pueblos Indígenas del 2004 extendió la participación política a otras organizaciones que están más cerca del electorado y a las comunidades campesinas e indígenas. La idea es crear una forma más legítima de gobierno local.

Los méritos de la Participación Popular prevalecen sobre sus debilidades, especialmente la escasa atención todavía prestada a los proyectos productivos. La falta de articulación entre políticas municipales, regionales y nacionales es otro punto débil cuya rectificación va más allá de rediseñar lo local e involucra la armonización de las políticas nacionales y la adopción de un objetivo de largo plazo (Ameller, 2002; Ayo, 2004). Sin embargo, la Participación Popular ha sido indudablemente un factor importante de conquista y otorgamiento de poder a los pueblos indígenas, como consta por su creciente representación y participación en los asuntos nacionales, regionales y locales (Albó, 2002a; Albó, 2002b; Urioste, 2004).

7.2 Diálogo Nacional y la Estrategia Boliviana de Reducción de la Pobreza (EBRP)

Después de los primeros pasos hacia la Participación Popular, la sociedad, el Estado y aún algunas agencias de ayuda internacional estuvieron convencidas de la necesidad de desarrollar políticas públicas para combatir la pobreza con amplia participación pública. En 1997, tuvo lugar el Primer Diálogo Nacional, un evento que reunió a los grupos organizados más importantes de la sociedad civil. Asistieron

el gobierno, las federaciones de trabajadores, la Iglesia Católica, organizaciones campesinas y representantes de diferentes partidos políticos. Indudablemente esta experiencia fue valorada por su carácter inclusivo, pero no llevó a acuerdos sociales efectivos. No hubo debate nacional auténtico, ni los documentos presentados reflejaron la diversidad de puntos de vista expresados.

El Segundo Diálogo Nacional en el año 2000 incluyó consultas a niveles nacional, departamental y municipal para que cada uno de los diferentes actores pudiera contribuir con su perspectiva a delinear una estrategia para combatir la pobreza. Este evento fue también visto como una manera de acceder a los fondos HIPC de alivio de la deuda que fueron otorgados bajo la condición de que fueran usados para reducir la pobreza. En ese momento se esperaba institucionalizar esta forma de diálogo como una manera permanente de alentar la participación en la definición de políticas, un objetivo que no había sido totalmente reconocido ni recibió suficiente respaldo.

Al final de 2001 el proceso de consulta ciudadana encontró expresión en una nueva ley, la Ley del Diálogo Nacional. El objetivo era fortalecer canales de participación popular y descentralización y, de manera más importante, distribuir los recursos suministrados por el HIPC en línea con los criterios de eficiencia, equidad, participación y transparencia. Una condición importante era que los recursos sean asignados sobre una base progresiva para beneficiar a las municipalidades más pobres, de acuerdo con el principio de dar más a aquellos que más lo necesitan. Tales medidas debían estar en línea con la Estrategia Boliviana de Reducción de la Pobreza (UDAPE, 2003).

La Estrategia Boliviana de Reducción de Pobreza o EBRP comienza con la premisa de que la pobreza, inequidad y exclusión social son los más importantes problemas que afectan al país. La estrategia trata de sintetizar contribuciones provenientes del diálogo y traducirlas en políticas públicas para combatir la pobreza (Komives y otros, 2004). Sin embargo, los conflictos sociales, que se han agravado desde el año 2000, han llevado a un cuestionamiento de este punto de vista. Los líderes radicales lo perciben como parte integrante de una política estatal, pero más particularmente como una imposición de parte de organizaciones internacionales tales como el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional y como algo muy alejado de la realidad diaria de los habitantes rurales pobres (Molenaers y Renard, 2003).

Una evaluación oficial de la estrategia, llevada a cabo en 2003 por el gobierno de Carlos Mesa, reconoce que no ha tenido éxito en reducir la pobreza (UDAPE, 2003). Tres cambios sustanciales fueron propuestos: primero, reconocer las limitaciones de un patrón de desarrollo restringido para lograr crecimiento económico basado en el supuesto del “goteo económico”, ya que esto no garantiza una reducción de la pobreza; segundo, ver a los actores sociales y productivos como protagonistas de su propio desarrollo y no como sujetos pasivos en el lado receptor de las políticas económicas y sociales; y tercero, abandonar el paternalismo implícito en las políticas existentes y forjar alianzas duraderas y estratégicas entre los actores productivos, sociales y del Estado (Komives y otros 2005). En diciembre de 2004 el gobierno cambió el nombre de la Estrategia Bolivia de Reducción de la Pobreza al de Estrategia Boliviana de Desarrollo, con todo lo que esto

implica (Ministerio de Desarrollo Económico, 2005). Pero en junio de 2005 el gobierno de Mesa renuncia después de una serie de movimientos desestabilizadores y de protesta. El presidente de la Corte Suprema se convirtió en el presidente interino, con el mandato de llamar a nuevas elecciones en diciembre de 2005. La inestabilidad política ha puesto en espera los diversos programas de desarrollo y en el momento de escribir este ensayo no está claro cuándo y cómo la crisis política del país será resuelta.

7.3 Estrategia Nacional de Desarrollo Agropecuario y Rural (ENDAR)

La Estrategia Nacional de Desarrollo Agropecuario y Rural – ENDAR es un intento de los últimos tres gobiernos para intervenir en el medio rural con una lógica diferente, que no solamente establezca pautas técnicas sino que también intente encontrar formas de resolver el alto nivel de conflictos existentes en todo el país. De alguna manera responde a las demandas de las organizaciones campesinas e indígenas para priorizar el desarrollo de la agricultura productiva. El gobierno de Mesa vio esta estrategia como un complemento de la EBRP a la que añadía énfasis productivo y agropecuario.

La estrategia pretende incrementar los ingresos de los productores agrícolas dentro de un marco social, económico, cultural y de igualdad de género, dándoles los medios y el conocimiento requerido para competir de manera sostenible en los mercados nacionales e internacionales de bienes y servicios. El objetivo es insertar el sector empresarial agrícola, y en menor medida, el sector tradicional en el mercado, especialmente en el mercado externo. Adicionalmente, la estrategia también toma

en cuenta que el desarrollo rural debe ser visto en relación con el sector urbano, dado que más de la mitad de los ingresos de los campesinos provienen de actividades que no son agrícolas (Ministerio de Desarrollo Sostenible y Planificación, 2004). Los gobiernos han modificado constantemente este plan durante los pasados años sin ser todavía capaces de llegar a un acuerdo con los productores agrícolas. Las críticas llegaron de diferentes partes, por su énfasis en los mercados externos, así como por su exclusión de los pequeños productores agrícolas del altiplano y los valles, quienes estarían todavía involucrados parcialmente en una economía de subsistencia.

Dentro del campesinado existen pequeños productores ligados a las exportaciones agrícolas que constituyen el principal punto de referencia para el plan de la ENDAR. Esto se ha visto tanto en propuestas como en redes de desarrollo productivo, asociaciones de productores como las OECAs, y en la expansión de los mercados de exportación. Sin embargo, la estrategia está principalmente dirigida hacia aquellos productores rentables de las áreas en las que existe potencial productivo probado. Existían intenciones para corregir esta debilidad en versiones posteriores de la política, pero sin mucho éxito (Ministerio de Asuntos Campesinos y Agropecuarios, 2004). Esto se debe a que las pautas estructurales de la propuesta mantienen el clásico enfoque de cadenas de productos agrícolas donde aquellos que principalmente se benefician son los que ya tienen control de ciertos eslabones del sistema, principalmente los agricultores capitalistas, las agroindustrias y las transnacionales (Urioste, 2003). Además, el tema de tierra y territorio, el

conflicto sobre derechos de propiedad y el saneamiento y redistribución de tierras están enfocados de manera muy marginal por la ENDAR, exponiendo de este modo una de sus mayores limitaciones y la evidente falta de coordinación entre políticas públicas (Kay, 2005b).

7.4 Políticas del Ministerio de Asuntos Indígenas y Pueblos Originarios (MAIPO)

Otro actor institucional público relevante es el Ministerio de Asuntos Indígenas y Pueblos Originarios – MAIPO. Los líderes indígenas lo consideran como suyo, como un ente estatal que les pertenece por derecho. El funcionamiento de este Ministerio ha formado parte de sus demandas centrales en sus luchas sociales. Su trabajo está específicamente dirigido a delinear políticas productivas interculturales, dentro de un marco de descentralización, y a fortalecer los derechos de los indígenas, especialmente con relación a los recursos naturales como se establece en el Convenio 169 de la OIT de 1989, ratificado por Bolivia en 1991.

Este Ministerio trabaja estrechamente con las organizaciones indígenas y campesinas del país. Ayuda a identificar las necesidades de espacios territoriales de los indígenas para permitirles proteger sus derechos de propiedad colectiva sobre los territorios indígenas. Adopta un enfoque más cultural, organizacional y basado en los derechos, en función de reconstruir las identidades territoriales indígenas y trabaja con el objetivo de lograr una mejor representación indígena en la futura Asamblea Constituyente. El Ministerio está prácticamente sin fondos y casi la totalidad de su presupuesto proviene de recursos de la cooperación internacional.

7.5 Políticas Migratorias y acceso a la tierra

En la década de los 60 el Estado boliviano promovió la migración de los colonizadores indígenas campesinos del altiplano y los valles a las tierras bajas del Oriente (Royden y Wennergren, 1977; Ormachea y Fernández, 1989). La “marcha al Oriente” fue una política estatal explícitamente diseñada para transferir la población rural excesiva del altiplano y los valles al llano para desarrollar la agroindustria y expandir la frontera agrícola. Al principio siguió las políticas públicas del INC pero al final sucedió espontáneamente (Soria, 1996; Ministerio de Desarrollo Sostenible y Planificación, 2002). Estos pioneros abrieron el camino a una importante cantidad de asentamientos humanos. Se estima hoy que más de 60 mil familias migrantes se han asentado en las tierras del Oriente de Bolivia (Roca, 2001). No obstante, la migración de campesinos de la región andina todavía continúa de manera espontánea, caótica y desordenada.

Las mayores tendencias de la corriente migratoria interna muestran la transferencia

de población del altiplano a los llanos, aunque el más importante destino laboral ya no es el área rural del departamento sino la ciudad de Santa Cruz. Esto puede explicarse por la saturación de asentamientos rurales y por la falta de tierra disponible para los nuevos colonizadores. La migración internacional también se ha incrementado en las últimas dos décadas, principalmente a la Argentina y a otros países vecinos. Pero la crisis económica de la Argentina a principios de esta década llevó a un deterioro temporal en las remesas monetarias de los emigrantes bolivianos a sus familias en las comunidades rurales. Adicionalmente, algunos emigrantes de la Argentina regresaron a Bolivia y esto aumentó las presiones sobre la situación de empleo y el acceso a la tierra (Hinojosa, Pérez y Cortez, 2002; Hinojosa, 2004). El país requiere una política de asentamientos humanos, que tome en cuenta las características económicas, sociales y culturales de su población, así como sus condiciones físicas y los ecosistemas, de modo que las relaciones establecidas no exacerbén la pobreza de los emigrantes (Instituto PRISMA, 2004).

8. La demanda autonomista y la tierra en el Oriente¹¹

8.1 Nuevo centro hegemónico de Bolivia

Luego de un siglo de dominio capitalino de la ciudad de La Paz (1989-2005) –después del cabildo autonómico de enero del 2005- la ciudad y el departamento de Santa Cruz se han convertido en el nuevo centro hegemónico nacional. Este cambio del centro de gravedad del país se ha ratificado con la elección popular de prefectos por primera vez en la historia de Bolivia. La nueva fuerza de Santa Cruz está determinada –entre otras cosas- por la espectacular expansión de los cultivos de soya en la última década y en bastante menor medida en el crecimiento de la ganadería y en los cultivos de algodón y de caña de azúcar. Ahora además es depositaria de importantes campos de reservas de gas natural y sede de la Cámara Boliviana de Hidrocarburos. Es sin duda la región más pujante del país que constantemente atrae mano de obra pero ofrece limitadas posibilidades de empleo estable dado el modelo agroindustrial del mono cultivo de las oleaginosas, intensivo en capital y ahorrador de mano de obra.

Muchas de las tierras cultivadas y de pastoreo en el departamento de Santa Cruz tienen dueños legítimos, pero hay una minoría que se atribuye la propiedad de grandes estancias y haciendas con documentos otorgados por el Estado de manera poco clara. Casi todos los títulos de tierras de la región están hipotecados en la banca comercial y en muchos casos los créditos han entrado en mora y las propiedades están sometidas a remate público. Los bancos se han convertido sí en principales propietarios de tierras. Esa es la base patrimonial fundamental del nuevo empresariado boliviano en el Oriente. Muy pocos de los productores agropecuarios –sean colonizadores, indígenas o grades empresarios- cumplen con normas ambientales y de preservación del frágil equilibrio ambiental. Los recursos naturales están siendo devastados por todos.

En los hechos, hay en esta región una guerra franca por el acceso a la tierra y a los bosques que enfrenta –casi irreconciliablemente- a grandes propietarios de tierra, algunos de

11 Una versión parecida de este capítulo fue publicada en la Revista Cuarto Intermedio número 74-75 a mediados del año 2005.

ellos principalmente especuladores de tierras, con indígenas orientales y amazónicos por un lado y migraciones de colonizadores collas de la región andina, por el otro. Pero lo que es más importante, comienza a enfrentar a empresarios agropecuarios de genuina vocación productiva con “empresarios” de bienes raíces¹².

8.2 Migraciones desordenadas invaden parques y reservas ecológicas

La migración y los asentamientos de indígenas de origen colla hacia las tierras bajas no sólo continúa sino que aumenta de forma constante. A pesar de que el principal punto de destino de esta migración es la ciudad de Santa Cruz, aproximadamente la mitad de la población rural del departamento es de origen colla.

A partir del ajuste estructural de 1985 pero particularmente en la última década (1995-2005), se ha establecido en la región que ya que no hay tierras disponibles para asentamientos agropecuarios legales en las áreas rurales. Se obliga de esta manera que la migración se concentre en la ciudad de Santa Cruz con el consiguiente desempleo urbano y fuerte presión por servicios municipales insatisfechos. También aumenta el conflicto

social, la inseguridad ciudadana, la criminalidad y un extendido sentimiento de inseguridad y de molestia de las clases medias. La “invasión” de collas ha exacerbado un sentimiento regionalista y autonomista¹³.

Paralelamente, en el Occidente ha surgido -a la cabeza del líder aymara Felipe Quispe- otro discurso también racista y de intolerancia étnica igualmente inaceptable.

Pero además, junto con las políticas del ajuste estructural que dejaron sin empleo a miles de ex trabajadores mineros el año 1985 y la consecuente presión sobre la tierra que se generó, las corrientes internacionales ambientalistas influyeron decisivamente en las políticas públicas ambientalistas del Estado boliviano. Con el argumento de la preservación de los recursos naturales, se ha frenado las migraciones de indígenas collas hacia el Oriente rural ya que ellos serían los principales responsables del deterioro ambiental.

Sin embargo, instituciones académicas de Santa Cruz acaban de demostrar que la principal actividad depredadora de los bosques y de los suelos en el Oriente es la rápida y descontrolada expansión del cultivo

12 “En el Oriente, lo que se llamó “Reforma Agraria”, no fue otra cosa que un extenso programa de titulación de tierras fiscales y baldías, a favor de quienes quisieran –o por lo menos así lo manifestaran- dedicarse a la agricultura y/o la ganadería. Eso se debió a que la inmensa superficie territorial de esta región había quedado virtualmente sin dueño, con muy escasa población y, por consiguiente, con pocos seres humanos que redimir a través de este mecanismo”... “la ley agraria del 53 cayó como anillo al dedo de los potenciales agricultores”... “Todo lo que la RA exigía en el Oriente para convertirse en productor agropecuario -o en especulador de tierras, según el caso- era una hoja de papel sellado y la firma de un abogado”. Roca, José Luis. *Economía y Sociedad en el Oriente de Bolivia (siglo XVI - XX)*, Cotas, Santa Cruz, 2001. Pág. 567 y 568.

13 “En general, se conoce a Bolivia como un país fundamentalmente andino, encerrado en sus montañas, una especie de Tibet sudamericano constituido mayoritariamente por las etnias aymara-quechua, atrasado y miserable, donde prevalece la cultura de conflicto, comunalista, pre-republicana, liberal, sindicalista, conservadora, y cuyo centro burocrático (La Paz) practica un execrable centralismo colonial de Estado que explota a sus –colonias internas-, se apropia de nuestros excedentes económicos y nos impone la cultura del subdesarrollo, su cultura”... “aspiramos a crear nuestro propio Estado sobre la base de nuestra cultura y nuestra historia. Nosotros, la Nación Camba, y su instrumento de lucha, el movimiento Nación Camba de Liberación, vamos a hacer lo que NOSOTROS QUEREMOS SER, y no lo que OTROS QUIEREN QUE SEAMOS (Quiénes somos. En: Portal de la Nación Camba. www.nacioncamba.net).

de la soya y que el impacto ambiental de las migraciones de colonizadores es mucho menor.¹⁴

8.3 No hay tierras disponibles para asentamientos humanos en el Oriente.

Desde fines de los años 80, prácticamente todas las tierras en el Oriente ya tienen dueños o personas que reclaman derechos de propiedad sobre ellas. El INRA afirma que prácticamente no hay un metro cuadrado disponible para asentamientos humanos en el Oriente, pero las estadísticas y las cifras no son creíbles y están sujetas a distintas interpretaciones e impugnaciones. Se argumenta que primero debe concluir el saneamiento y recién después se verá lo que queda para distribuir. Obviamente si el saneamiento no es aplicado rigurosamente –como ha venido ocurriendo durante los últimos 9 años- y no hay reversión de tierras que no cumplen la FES, se estará simplemente legalizando lo que es ilegal: el neolatifundismo improductivo en manos de ciudadanos no indígenas. Se puede comprobar, sin embargo, que en la región del Oriente existen muchas haciendas y estancias en venta. El mercado de tierras en el Oriente es muy dinámico y los principales compradores son inversores extranjeros, principalmente brasileños¹⁵.

El reconocimiento del carácter multiétnico y plurilingüe de la nación boliviana, que establece la Constitución Política del Estado

(CPE) reformada en 1994 durante el gobierno de Sánchez de Lozada, es llevada a la práctica en el plano del acceso a la tierra-territorio dos años más tarde con la Ley INRA. La aplicación de este precepto, a través del saneamiento de las tierras dispuesto por ley, es un factor que está enervando las relaciones sociales, políticas y económicas en los llanos de Bolivia y entre Oriente y Occidente, a nivel nacional. Justamente es desde entonces (1996) que se agudizan las proclamas autonomistas del empresariado boliviano afincado en Santa Cruz al igual que la de los líderes indígenas aymaras en los andes altiplánicos.

8.4 Subsidio a la soya y demandas autonomistas

Junto con el ajuste estructural de 1985, el subsidio estatal se traslada al empresariado del Oriente, especialmente a partir del Proyecto Tierras Bajas del Este, que da crédito concesional por varias decenas de millones de dólares y habilita las mejores tierras de Bolivia para la producción de la soya. El Estado –principalmente a través de la Corporación de Desarrollo de Santa Cruz (CORDECRUZ)- construye carreteras, puentes y electrificación rural. Desde 1996 se inicia el saneamiento de grandes extensiones de tierras pero no al ritmo en que se han incrementado los cultivos de la soya. Consiguientemente la inseguridad jurídica de los productores es cada vez mayor.

14 Ministerio de Desarrollo Sostenible. Evaluación Estratégica Ambiental y Social de la Agricultura, Ganadería, Forestal y de Cuencas del Oriente de Bolivia. Informe elaborado por el Museo de Historia Natural Noel Kempf Mercado, la Universidad Autónoma Gabriel René Moreno y Conservación Internacional, (2005).

15 “Las otras regiones no tienen porque decidir nuestro futuro ni que hacer con nuestros recursos, sostuvo el presidente de la Cámara de Industria, Servicio y Comercio de Santa Cruz (CAINCO) Svonko Matkovic, en el II Encuentro Cívico-Social-Empresarial, que se realizó en Trinidad, Beni, con la presencia de al menos 70 dirigentes cívicos, vecinales, laborales, campesinos y empresariales del Beni, Pando, Tarija, Santa Cruz y Ribalta”. Citado en Tinkazos N° 16. PIEB 2004.

Los rendimientos se mantienen constantes o aumentan levemente y en algunos casos –especialmente en áreas degradadas como en Cuatro Cañadas- se reducen. Es el principal cultivo agroindustrial y de lejos la principal fuente de exportaciones no tradicionales y de generación de divisas¹⁶. Es en torno al “boom” de la soya, como lo fue décadas antes con el algodón, que se articula el nuevo discurso autonomista regional. Los empresarios bolivianos afincados en Santa Cruz -cruceños y no cruceños- no sólo reclaman su liderazgo exportador, sino que se les reconozca como el motor de la economía nacional y por tanto portadores de las principales decisiones políticas nacionales. Su poder político es ejercido directamente a través de los movimientos cívicos particularmente después del Cabildo Autonomístico de inicios del año 2005¹⁷.

Con la caída de Gonzalo Sánchez de Lozada en octubre de 2003 fueron temporalmente excluidos de las decisiones políticas nacionales los grupos empresariales de la región de Santa Cruz. Pero esta exclusión duró menos de dos años ya que la renuncia

forzada de Carlos Mesa a la presidencia de la República significó el retorno de estas elites al control de esferas públicas nacionales y regionales. Muchos son empresarios de origen andino que se identifican con la cruceñidad y encuentran en la demanda autonómica el mejor argumento para defender sus intereses.

La mayor cantidad de productores de soya son menonitas venidos del Canadá, japoneses de Okinawa, brasileros de Rondonia y colonizadores collas de los Andes. Por supuesto que los más rentables y que cultivan mayores superficies de soya son grandes productores empresariales vinculados a capitales transnacionales. La mayoría de los productores de la soya cultivada ahora en Santa Cruz no son ciudadanos cruceños. Por cierto que los hay y son muy meritorios, pero no son los más importantes productores de soya de la región oriental¹⁸.

Muchos empresarios emigrados años antes, junto con la elite regional, fomentan los sentimientos regionalistas de Santa Cruz y los distorsionan al extremo del paroxismo

16 A principios de diciembre de 2005 el presidente de la Comunidad Andina de Naciones, Alan Wagner, anuncia en La Paz que la preferencia arancelaria de que gozaba Bolivia para las exportaciones de soya a los países andinos ha terminado.

17 El representante del Banco Mundial para los países andinos señor Marcelo Giugale, declaró el 25 de enero de 2005 que seguramente Bolivia es el único país en el que se subsidia a los ricos, haciendo referencia al alto nivel de subsidio estatal al cultivo de la soya comprendido en el precio artificial del diesel. (La Razón 25 de enero de 2005) Otras publicaciones estiman que solo el año 2005 el Estado boliviano ha subsidiado al precio del diesel por un monto cercano a los 60 millones de dólares de los que corresponderían casi 50 millones al diesel destinado a las actividades del complejo agroindustrial de las oleaginosas (La Prensa, junio 2005)

18 “Los altibajos de la agricultura cruceña en los años recientes, se deben a causas bien distintas a las que ocurrieron en la década de 1970. Por entonces, el comportamiento del sector estaba determinado por los incentivos y subvenciones internas que se les otorgaron. Entre ellos cabe mencionar las liberaciones para la importación de insumos y bienes de capital en una época cuando las recaudaciones aduaneras, basadas en aranceles altos, ocupaban el primer lugar en los ingresos fiscales”... “a los factores anteriores se sumaba la política bancaria regulada por el gobierno que era amplia, flexible y hasta dadivosa”... “Las obligaciones crediticias con la banca estatal de entonces (Banco Agrícola y Banco del Estado) y aún con los bancos privados, se refinanciaban y reprogramaban varias veces, y no faltaron ocasiones en que se condonaron no solo intereses sino también el capital. Esos pasivos eran siempre absorbidos por el Tesoro Nacional”... “a partir de 1985, las cosas cambiaron radicalmente con la adopción de una política gubernamental que introdujo a Bolivia en la economía de mercado” Pág. 588, Roca Ob. Cit.

19 “Como si fuera un delito, actualmente se nos mira con el rasero de la estupidez, como una región de latifundistas y oligarcas, deudores de una presunta deuda social a un país y a un Estado que explotó a su gente, a sus etnias originarias, como en su tiempo lo hicieron, de la misma manera, los imperios originarios. Hoy, bajo una mirada idealizadora neoindependista – se tiende a fijar esas sociedades originarias en un tiempo estático, en una eternidad ancestral, ajena a la historia y anterior a ella, haciendo abstracción de la complejidad que conlleva la totalidad de una formación social”. “Para seguir desencantando la tierra” Manifiesto de Noviembre, 2005.

20 “Es obvio que los grupos de poder van a querer un Estado débil, ausente, que delega todo, que descentraliza todo, que da autonomía regional; es lógico que este tipo de Estado les conviene porque consolidan su poder, manejan plata, recursos, cargos, pegos, influencias, se eternizan en el poder y viven felices. Pero son pocos, y el resto de la población, los pobres, los indígenas, las mujeres, los campesinos, migrantes, los sin tierra, que siguen subordinados, siguen sin pega, sin ingreso, en trabajos informales y eventuales, sin derecho a salud, educación, sin vida digna”. Leonardo Buitendijk. En: Tinkazos N° 16 PIEB 2004.

que estamos viviendo ahora¹⁹. Aparentemente, uno de los objetivos de la demanda por autonomía es frenar el proceso de saneamiento de tierras iniciado hace 9 años. Estos antecedentes ayudan a comprender el discurso radicalmente autonomista de las elites bolivianas afincadas en el Oriente²⁰.

El manifiesto cruceñoista “Para seguir desencantando la tierra” publicado en noviembre de 2005 hace referencia explícita al tema tierra-territorio en los siguientes términos: “Queremos un país en el que el producto de la tierra alcance a todos los que la trabajen sin hegemonías odiosas, ni empresariales ni sindicales. Por eso

queremos empezar a construir una nueva Bolivia y seguir desencantando la tierra con las voces y las sangres de todos. Porque la posesión sobre la tierra productiva debe ser un factor de crecimiento y desarrollo y no de concentración ni de acaparamiento. Porque el territorio que reclaman los pueblos indígenas no debe convertirse en “reserva” excluyente, sino que debe ser parte de su integración real y efectiva al cuerpo social. Porque se nos mira como una región de latifundistas y oligarcas, deudores de una presunta deuda social de un país, cuya clase dominante explotó a todos sin distinción de origen, y sin conmiseración alguna”.

19 “Como si fuera un delito, actualmente se nos mira con el rasero de la estupidez, como una región de latifundistas y oligarcas, deudores de una presunta deuda social a un país y a un Estado que explotó a su gente, a sus etnias originarias, como en su tiempo lo hicieron, de la misma manera, los imperios originarios. Hoy, bajo una mirada idealizadora neoindigenista – se tiende a fijar esas sociedades originarias en un tiempo estático, en una eternidad ancestral, ajena a la historia y anterior a ella, haciendo abstracción de la complejidad que conlleva la totalidad de una formación social”. “Para seguir desencantando la tierra” Manifiesto de Noviembre, 2005.

20 “Es obvio que los grupos de poder van a querer un Estado débil, ausente, que delega todo, que descentraliza todo, que da autonomía regional; es lógico que este tipo de Estado les conviene porque consolidan su poder, manejan plata, recursos, cargos, pegas, influencias, se eternizan en el poder y viven felices. Pero son pocos, y el resto de la población, los pobres, los indígenas, las mujeres, los campesinos, migrantes, los sin tierra, que siguen subordinados, siguen sin pega, sin ingreso, en trabajos informales y eventuales, sin derecho a salud, educación, sin vida digna”. Leonardo Buitendijk. En: Tinkazos N° 16 PIEB 2004.

9. Las propuesta electorales del año 2005²¹

9.1 *Vendedores de ilusiones*

Diversas instituciones y centros de investigación han realizado análisis y comparaciones de las propuestas de los candidatos para las elecciones del año 2005. Destaca sobre todo el punto de vista institucional del CEDLA²² bajo el título sugerente de “Vendedores de ilusiones”. En referencia al tema de políticas agropecuarias y forestales y de políticas de tierras, este análisis señala que los tres partidos y candidatos más importantes (Evo Morales del MAS, Jorge Quiroga de PODEMOS, y Samuel Doria Medina de UN) coinciden en lo esencial: Todos se adscriben a la economía de mercado, todos recogen los planteamientos de los organismos internacionales: “estas tres agrupaciones políticas tienen como oferta central lo que los diferentes gobiernos neoliberales han venido promoviendo”, las tres propuestas “privilegian el mercado externo para el desarrollo de los sectores agrícola, pecuario y forestal asignando para ello un rol central a las cadenas productivas”. El CEDLA considera que la Ley INRA es una norma jurídica que promueve la contra reforma agraria y que se enmarca en los enfoques del neoliberalismo

regulando los derechos de propiedad de los recursos naturales y de los factores productivos, principalmente de la tierra, de tal manera que se garantice la libre movilidad de ese factor. En esta perspectiva –dice el CEDLA- esta norma contempla prioritariamente acciones de registro y catastro y de saneamiento para consolidar la seguridad jurídica de la propiedad privada como base para el libre funcionamiento de un mercado de tierras.

El CEDLA concede que existen algunas diferencias muy puntuales en algunos aspectos propuestos en estos programas, pero señala –a manera de denuncia- que el MAS, PODEMOS y UN plantean por igual su adscripción a la Ley INRA. Según el CEDLA los tres proclaman como central el otorgamiento de la seguridad jurídica de la tierra y manifiestan su acuerdo con el saneamiento como el vehículo que permitirá afectar tierras que no cumplan la función económica social para su posterior dotación a campesinos sin tierras o con escasez de tierras. Este análisis señala que “lo cierto es que el proceso de saneamiento ideado por los mentores de la Ley INRA es el instrumento ideal para asegurar la gran

²¹ Este acápite ha sido escrito días antes de las elecciones generales de 2005.

²² Centro de Estudios para el Desarrollo Laboral y Agrario (CEDLA) Vendedores de ilusiones. Propuestas electorales frente a la demanda social. Elecciones generales diciembre 2005. Separata de prensa.

propiedad terrateniente”. Más adelante sostiene que frente a este panorama, las propuestas de los cuatro partidos (incluido el MIP que plantea la abolición de la Ley INRA y la devolución de todas las tierras a la nación del Kollasuyo) para satisfacer las demandas de tierras y territorios comunitarios de origen a campesinos pobres e indígenas, son absolutamente limitadas. Concluye señalando que la orientación económica de las propuestas de estos tres partidos privilegian el mercado externo y favorecen la concentración de la tierra y que por ello el conflicto por la tierra persistirá y se agudizará. Del pensamiento del CEDLA se deduce que habría que eliminar toda forma de propiedad privada de la tierra.

En todo caso es interesante constatar que el programa del MAS reconoce en esta campaña electoral -por primera vez de manera explícita y abierta- la importancia de la aplicación de la Ley INRA y del saneamiento de tierras. En campañas pasadas y en circunstancias diferentes este partido había mantenido una posición contradictoria respecto de la Ley INRA y de su aplicación, generalmente mucho más crítica por considerarla -hasta ahora- de inspiración neoliberal.

Por su parte LIDEMA²³ en un esfuerzo de análisis propio anota que el tema tierra es el más polémico, sobre todo cuando se trata de su propiedad y distribución. LIDEMA señala que todos están de acuerdo en que el saneamiento de tierras realizado por el INRA fue insuficiente y que el problema requiere de una urgente y profunda solución. Destaca, sin embargo, que las soluciones

propuestas son muy diferentes, y van desde un ligero mejoramiento de la Ley INRA hasta su abolición (planteada únicamente por el MIP).

9.2 Pacto por la tierra

Para la Fundación TIERRA, esta campaña electoral tiene la virtud de haber posicionado en un lugar relevante la problemática de la falta de desarrollo rural, la exclusión indígena y la inequidad en el acceso a la tierra. Cada uno a su manera, pero por primera vez coincidentemente, los tres candidatos principales han anunciado que realizarán esfuerzos para promover políticas públicas de desarrollo rural con énfasis en la inclusión indígena, tomando en cuenta los municipios rurales, las Organizaciones Económicas Campesinas, fomentando mercados locales y la producción nacional de alimentos. Todos -aunque con matices- condenan el latifundio improductivo y señalan que -en el marco de la Ley- deberá ser eliminado si es que las tierras no cumplen la Función Económico Social. Destaca en la propuesta de PODEMOS la asignación directa de recursos fiscales para cada comunidad campesina indígena de Bolivia, (de manera parecida a lo planteado en el proyecto de ley de comunidades que el MBL presentó al parlamento el año 1992). PODEMOS postula revisar las formas de determinación del cumplimiento de la Función Económica Social (FES) de la tierra, y la “institucionalización y efectiva independencia de todos los órganos públicos involucrados, incluyendo las Prefecturas y Autonomías”. Es decir que PODEMOS plantea que la administración, el

²³ Liga de Defensa del Medio Ambiente (LIDEMA) “Propuestas de los candidatos sobre Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible”. Elecciones generales diciembre 2005. Separata de prensa.

saneamiento, registro y catastro, dotación y reversión, y la titulación de las tierras, es tarea exclusiva de las futuras autonomías departamentales, como lo viene reclamando insistentemente el Comité Cívico pro Santa Cruz.

El MAS propone un “Pacto por la tierra” bajo los siguientes lineamientos:

- 1) garantizar la seguridad jurídica a las propiedades que de manera probada y sustentable cumplen funciones productivas,
- 2) garantizar justicia social en el acceso a la tierra sancionando a los especuladores, acaparadores y traficantes de tierras con la reversión de las mismas al Estado en aplicación de disposiciones constitucionales y agrarias,
- 3) restablecer la legalidad en la atención de las demandas sociales fortaleciendo la institucionalidad agraria nacional dotándola de mecanismos de control social y
- 4) articular las políticas de

redistribución de tierras con políticas de fomento y diversificación productiva. Anuncian que su gobierno efectuará una revisión integral de todo el proceso agrario desde 1996 (año en que se aprobó la Ley INRA), acelerará el saneamiento priorizando áreas de conflicto, titulará tierras de comunidades campesinas e indígenas y -en reemplazo de la Superintendencia Agraria- creará un Defensor Agrario que velará por el cumplimiento de las leyes y del papel de las instituciones públicas, denunciará ante el Ministerio Público, prevendrá conflictos por la tierra y facilitará su resolución pacífica.

El MAS anuncia también que reformará el régimen impositivo de las tierras, regulará las ventas, hipotecas y transferencias de tierras aún no saneadas, así como de las tierras embargadas que retienen entidades bancarias, e implementará un programa nacional de asentamientos humanos.

10. Conclusiones: El Latifundio impide el Desarrollo Rural

Se ha demostrado que la pobreza en Bolivia es un problema principalmente rural. Ser indígena, campesino y/o mujer incrementa el riesgo de estar atrapado en la pobreza extrema. La pobreza extrema está principalmente concentrada en la región andina occidental, aunque hay pobreza rural generalizada también en los llanos del Oriente. La Reforma Agraria de 1953 fue un aspecto clave para el cambio en la historia del país pero no ha sido capaz de solucionar la pobreza rural. Aunque las condiciones de vida en el área rural han mejorado en términos de acceso a la educación, salud y vivienda, especialmente a partir de la legislación de 1994 sobre descentralización municipal y participación popular, los ingresos familiares de los campesinos provenientes de la agricultura son ahora inferiores, tanto en términos relativos como absolutos. Esto es más evidente en el altiplano que en las tierras bajas.

Medio siglo después del inicio de la Reforma Agraria, la población indígena campesina en el Occidente andino ha aumentado en un 30% a pesar de la migración a las ciudades y a las tierras bajas del Oriente. Presiones demográficas han llevado a la minifundización y a la sobreexplotación de tierras y la erosión del suelo en las comunidades andinas. La Reforma Agraria tiene un carácter totalmente diferente en las

tierras bajas del Oriente comparada con la región andina del Occidente. En los llanos, la tierra fue libremente otorgada -de manera desordenada, no planificada y muchas veces corrupta- a aquellos ciudadanos no indígenas que la solicitaron. Muchos nunca la hicieron producir pero retuvieron su propiedad. La mayoría de quienes trabajaron la tierra tuvieron éxito en transformar la agricultura del Oriente en el motor del crecimiento regional y nacional.

Durante la Reforma Agraria de 1953 el Estado boliviano no tenía la capacidad ni la voluntad de invertir en la transformación de las condiciones productivas de las áreas rurales tradicionales. Existe muy poco progreso en la construcción de caminos de acceso a las comunidades o de proveer sistemas de riego, y sólo en tiempos muy recientes la electricidad está llegando a las comunidades rurales. Desde 1985, el abandono del área rural boliviana, en especial de la región andina, combinada con la apertura del mercado para importaciones de alimentos en el marco de los programas de ajuste estructural, ha conducido a una notable disminución en la capacidad de indígenas y campesinos de abastecer a las áreas urbanas con provisiones de alimentos, debido a su falta de competitividad. Por contraste, en la década de los 70 con el algodón y en la de los 90 con la soya, la

expansión de cosechas industriales en los llanos y su inserción en el contexto internacional de acuerdo con convenios de integración regionales, ha dado lugar a mercados protegidos y ha conducido a la expansión sostenida y rápida de la frontera agrícola en los pasados 30 años. La ampliación constante de la superficie cultivada de soya y otras oleaginosas en una región sin claros derechos propietarios es la principal fuente de conflictos sobre la tierra, además de la migración campesina del Occidente.

Se debe reiterar que Bolivia está caracterizada por un modelo dual de tenencia de la tierra, con un sistema de producción también dual. Estos dos modelos –minifundio y subsistencia agrícola en el Occidente y empresas capitalistas ligadas al latifundio en el Oriente- no interactúan ni se complementan entre sí. No obstante, es la migración de mano de obra del altiplano y los valles a las tierras bajas del Oriente la que proporciona la fuerza de trabajo necesario para habilitar la tierra para fines productivos y generar empleo. La agricultura empresarial del Oriente no es solamente el resultado de la iniciativa privada sino también de políticas públicas de desarrollo a través de tres décadas. Para la mayoría de los propietarios que se beneficiaron de concesiones gratuitas de tierra al principio de la expansión agrícola en el Oriente, la tierra no ha tenido casi ningún costo.

Esta situación comenzó a cambiar en 1996 con la promulgación de la nueva Ley de tierras (INRA). La rápida expansión de los cultivos industriales en las tierras del Oriente condujo a la especulación sobre el valor de la

tierra y simultáneamente al despertar de los indígenas con una gran “marcha por la tierra y la dignidad” (su lema principal) en 1990. Esta movilización puso en la agenda nacional el tema de los territorios indígenas y su posterior reconocimiento legal como TCO seis años después, en la Ley INRA de 1996. El saneamiento de las TCO es una parte central del proceso de saneamiento que comenzó hace nueve años. Este trámite es complejo, lento y lleno de obstáculos pero es un gran paso adelante.

El conflicto por la tierra en el Oriente tiene un marcado carácter étnico. Los indígenas sin tierra de la región andina –quechuas y aymaras- continúan migrando y estableciéndose en tierras no explotadas en el Oriente cuyos propietarios no indígenas reclaman derechos sobre éstas aunque muchos no las trabajen. Estos propietarios no indígenas resisten los avasallamientos del Movimiento Sin Tierra de Bolivia – MST y demandan respeto para la propiedad privada. El conflicto por la tierra ha acentuado al extremo la confrontación regional entre Oriente y Occidente (cambas contra collas)²⁴. Algunos propietarios medianos y grandes sostienen que la Ley INRA está generando dos clases de ciudadanos: los indígenas con derechos preferenciales y privilegiados, que no tienen que trabajar la tierra para retener su propiedad, ni pagar impuestos; y los productores agrícolas (como se llaman a sí mismos), con títulos de propiedad, que pagan impuestos, generan empleos y crean prosperidad pero sufren de inseguridad jurídica y violación a sus derechos propietarios (Barragán, 2004). A su vez, los indígenas del altiplano se quejan de que la

24 El término “camba” es una burda apropiación política de las élites de Santa Cruz; en realidad el apelativo de “camba” se ha usado siempre en el Oriente para nombrar a la “peonada”, a los indios que trabajan en las haciendas orientales como peones. (Plata Wilfredo, Fundación Tierra, entrevista 2005)

Ley INRA ha dado por concluida la distribución gratuita de tierra en beneficio de su sector, especialmente para los nuevos colonizadores collas en las tierras bajas, y que estas tierras acabarán siendo puestas en el mercado. La tierra entonces ya no pertenecería a aquellos que la trabajan sino a aquellos que tienen dinero para comprarla violando uno de los principios básicos de la Reforma Agraria de 1953 y de la actual Constitución Política del Estado.

En los años recientes el clima de violencia y confrontación por el problema de acceso a la tierra ha resultado en la muerte de varios campesinos. No hay mecanismos de mediación para estos conflictos. Las políticas de tierras no están ligadas a políticas de desarrollo rural tal como se evidencia en los notables vacíos de la ENDAR y, de manera más tangible, en la EBRP. En general, no hay ningún lazo entre las políticas públicas sectoriales relacionadas con la energía, caminos, salud, educación y aquellas relativas con la agricultura, saneamiento de tierras, el medioambiente, la creación de mercados y la seguridad alimenticia. A pesar del discurso multisectorial, las políticas públicas continúan siendo sectoriales. La ENDAR ha priorizado la visión de las cadenas de productivas en detrimento de un enfoque espacial para el desarrollo territorial, que ha demostrado ser más efectiva y reunir más plenamente las demandas de la población rural local.

En general los pequeños productores rurales siguen siendo vistos como no viables dentro del marco de una economía internacional abierta. La mayoría de los planes y propuestas gubernamentales, así como los de las agencias de desarrollo internacional, los ven como receptores pasivos de ayuda y

de políticas compensatorias. Dar un acceso seguro a la tierra productiva que sea capaz de generar un excedente e introducir una visión de desarrollo rural territorial son tareas que están todavía por lograrse en Bolivia. Esto implica que la reforma agraria en el Oriente aún no está concluida sino que queda como una prioridad pendiente, tanto para la sociedad como para el Estado. Pero esto no es asumido así por los partidos políticos tradicionales.

En conclusión, la tibia aplicación de la Ley INRA durante casi una década no ha constituido una segunda reforma agraria y no forma parte de los programas de desarrollo rural. El saneamiento, en términos de la reversión de la tierra al Estado en casos de irregularidades o el incumplimiento de la Función Económica y Social de la tierra de grandes terratenientes, es considerado un problema y no una solución. La creciente presencia de los sin tierra y los niveles altos y progresivos de pobreza rural hacen imperativa la implementación completa de las provisiones contenidas en la Ley INRA, transformándose consecuentemente en una genuina segunda reforma agraria. Estimamos que –en la próxima década– alrededor de 100.000 familias sin tierra necesitarían asentarse en las tierras bajas del Oriente para reducir algunas de las más urgentes demandas de tierra y desarrollo rural. Esto requeriría aproximadamente de 5 millones de hectáreas, algunas de las cuales podrían encontrarse entre las tierras públicas todavía disponibles, pero la mayoría tendrán que provenir de tierras recuperadas de manos de corredores de bienes raíces y de bancos que no cumplen con la ley. Si bien semejante redistribución de tierras no eliminara la pobreza rural, empezaría ciertamente a encontrar solución al creciente

problema de los sin tierra, reducir la extrema pobreza y mejorar la seguridad alimenticia. Una reducción drástica de la pobreza rural requeriría de una estrategia de desarrollo que sea capaz de elevar sustancialmente la inversión rural, especialmente en el sector campesino, y de incrementar una serie de

otras medidas de productividad, empleo y equidad. Lograr tal transformación requiere cambios políticos mayores, pero sobre todo un amplio consenso nacional para la implementación de un programa tan radical de eliminación del latifundio improductivo en el Oriente.

Bibliografía

Agarwal, B. (1994), *A Field of One's Own: Gender and Land Rights in South Asia*, Cambridge y New York: Cambridge University Press.

Albó, X. (2002a), *Pueblos Indios en la Política*, La Paz: Plural editores.

Albó, X. (2002b), 'From indian and campesino leaders to councillors and parliamentary deputies', en R. Sieder (ed.), *Multiculturalism in Latin America: Indigenous Rights, Diversity and Democracy*, Houndmills y New York: Palgrave Macmillan, pp. 74- 102.

Almaraz, A. (2003), *Reglamento de la Ley INRA: Análisis, Evolución y Normas Vigentes*, Separata de la Revista Artículo Primero, Santa Cruz: Centro de Estudios Jurídicos e Investigación Social (CEJIS).

Almaraz, A. (ed.) (2002), *Tierras Comunitarias de Origen: Saneamiento y Titulación - Guía para el Patrocinio Jurídico*, Santa Cruz: Centro de Estudios Jurídicos e Investigación Social (CEJIS).

Ameller, V. (2002), *Diálogo para la descentralización: Provocaciones, Avances y Desengaños*, La Paz: Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación (COSUDE).

Anonymous (2005), 'El país de las migraciones', *Temas de Debate: Boletín del Programa de Investigaciones Estratégicas de Bolivia*, 3 (3): 1-4, La Paz: PIEB.

Arce, M. (1954), *Monografía Estadística Indígena de Bolivia*. La Paz: S.C.I.D.E.

Arze, C. y T. Kruse (2004), 'The consequences of neoliberal reforms', *NACLA Report on the Americas*, 38 (3), pp. 23-28.

Ayo, D. (ed.) (2004), *Voces críticas de la Descentralización: Una Década de Participación Popular*, La Paz: Plural editores.

Ballivián, D. P. y H. Zeballos (2003), *Diagnóstico de la Reforma Agraria Boliviana 50 Años Después de la Promulgación de la Ley*, La Paz: Instituto Nacional de Reforma Agraria (INRA).

Banco Central de Bolivia (2004), *Memoria 2003*. La Paz: Banco Central de Bolivia (BCB).

Banco Mundial (2004), *Bolivia. Estrategia de Asistencia al País 2004/2005*. Traducción al español del documento No. 26838-BO 'Report and Recommendation of the President of the International Bank for Reconstruction and Development to the Executive Directors on a Country Assistance of the World Bank for the Republic of Bolivia', Washington, D.C.: World Bank.

Barragán, R. (2004), "'La media luna": autonomías regionales y comités cívicos', *Tinkazos*, 7 (16), pp. 9-43.

Calderón, F. y J. Dandler (eds.) (1986), *Bolivia: la Fuerza Histórica del Campesinado*, segunda edición, Geneva: United Nations Research Institute for Social Development (UNRISD) y La Paz: Centro de Estudios de la Realidad Económica y Social (CERES).

Calderón, F. y R. Laserna (1997), *La Fuerza de la Equidad: El Desarrollo Humano en Bolivia*. La Paz: Los Amigos del Libro.

Campero, F. (1999), *Bolivia en el Siglo XX: La Formación de la Bolivia Contemporánea*, La Paz: Harvard Club de Bolivia.

CEDLA (2003), 'Consideraciones sobre la Estrategia Nacional de Desarrollo Agropecuario y Rural', *Observatorio de Políticas Públicas Agropecuarias*, 1 (3).

CEDLA (2005) *Vendedores de ilusiones. Propuestas electorales frente a la demanda social*. Separata de prensa. Ver: www.cedla.org

CEPAL (2002) *Panorama Social 2002*, Santiago: Naciones Unidas, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

CSUTCOPYCC (2002), *Saneamiento Interno en Nuestras Comunidades*, Central Sindical Única de Trabajadores Campesinos Originarios de la Provincia Yamparaez Carrillo Caliza (CSUTCOPYCC).

Dandler, J. (1984), *El Sindicalismo Agrario en Bolivia; los Cambios Estructurales en Ucureña (1935-1952)*, La Paz: Centro de Estudios de la Realidad Económica y Social (CERES).

Deere, C. D. y León, M. (2001), *Empowering Women: Land and Property Rights in Latin America*. Pittsburgh (PA): University of Pittsburgh Press.

Deininger, K. and H. Binswanger (2001), 'The evolution of the World Bank's land policy', en A. de Janvry, G. Gordillo, J.-P. Platteau y E. Sadoulet (eds.), *Access to Land, Rural Poverty, and Public Action*, Oxford y New York: Oxford University Press, pp. 406-440.

Delegación de la Comisión Europea (2000), *Bolivia: Disponibilidad Nacional de Alimentos, Patrón de Consumo y Cambios Tendenciales del Sector Agropecuario*. La Paz: Delegación de la Comisión Europea.

Demeure, J. (1999), 'Agricultura, de la Subsistencia a la Competencia Internacional', en F. Campero (ed.), *Bolivia en el Siglo XX: La Formación de la Bolivia Contemporánea*. La Paz: Harvard Club de Bolivia, pp. 269-290.

Diez, A. (2003), *Propiedad Colectiva y Propiedad Individual*. Lima: manuscrito.

Dunkerley, J. (1984), *Rebellion in their Veins: Political Struggle in Bolivia 1952-1982*, London: Verso Editions.

ECLAC (Economic Commission for Latin America and the Caribbean) (2004), *Social Panorama of Latin America, 2002-2003*, Santiago: United Nations, ECLAC.

Fundación TIERRA (1997), *Con los Pies en la Tierra: Reflexiones sobre la Ley INRA*, La Paz: Fundación TIERRA (Taller de Iniciativas en Estudios Rurales y Reforma Agraria).

Gill, L. (1987), *Peasants, Entrepreneurs, and Social Change: Frontier Development in Lowland Bolivia*, Boulder (CO): Westview Press.

Healy, K. (2004), 'Towards an Andean rural development paradigm?', *NACLA Report on the Americas*, 38 (3), pp. 28-33.

Heath, D. C. Erasmus and H. Buechler (1969), *Land Reform and Social Revolution in Bolivia*, New York: Praeger.

Hernáiz, I. (1993), *La Corrupción de la Reforma Agraria*, La Paz: Fundación TIERRA.

Hernáiz, I. (2002), *Concentración de la Tierra*, La Paz: Fundación TIERRA.

Hernáiz, I. y D. Pacheco (2001), *La Ley INRA en el Espejo de la Historia: Propuestas de Modificación*, La Paz: Fundación TIERRA.

Hernáiz, I., D. Pacheco, R. Guerrero y H. Miranda (2000), *Análisis Crítico del Proceso de Catastro Rural Legal y Saneamiento Integrado al Catastro Legal en el Departamento de Chuquisaca (KADASTER e INRA)*, La Paz y Sucre: Fundación TIERRA.

- Hernani, W. (2002), *Mercado Laboral, Pobreza y Desigualdad en Bolivia*. La Paz: Instituto Nacional de Estadística (INE).
- Hinojosa, A. (ed.) (2004), *Migraciones Transnacionales: Visiones de Norte y Sudamérica*, La Paz: Plural editores.
- Hinojosa, A., L. Pérez y G. Cortez (2002), *Idas y Venidas: Campesinos Tarijeños en el Norte Argentino*, La Paz: Programa de Investigación Estratégica en Bolivia (PIEB).
- Instituto Nacional de Estadística - INE (2001), *Censo Nacional de Población y Vivienda*. La Paz: INE.
- Instituto Nacional de Estadística (2002), *Encuesta de Hogares Medición de Condiciones de Vida*. La Paz: INE.
- Instituto Nacional de Estadística (2003), *Bolivia: Características Sociodemográficas de la Población*, La Paz: INE.
- Instituto Nacional de Estadística (2004), *Anuario Estadístico 2003*. La Paz: INE.
- Instituto Nacional de Reforma Agraria - INRA (2005), *Estado del Proceso de Saneamiento 2004*. La Paz: INRA.
- Instituto PRISMA (2002), *Población, Migración y Desarrollo en Bolivia*. La Paz: Instituto PRISMA.
- Kay, C. (2002), 'Agrarian reform and the neoliberal counter-reform in latin America', en J. Chase (ed.), *The Spaces of Neoliberalism: Land, Place and Family in Latin America*, Bloomfield (CT): Kumarian Press, pp. 25-52.
- Kay, C. (2005a), 'Reflections on rural poverty in Latin America', *The European Journal of Development Research*, 17 (2), pp. 317-346.
- Kay, C. (2005b), Pobreza y Estrategias de Desarrollo Rural en Bolivia: ¿Está impulsando la ENDAR las capacidades campesinas?, *Debate Agrario: Análisis y Alternativas*, No. 38, pp. 109-139.
- Klein, H. S. (1993), *Haciendas and Ayllus: Rural Society in the Bolivian Andes in the Eighteenth and Nineteenth Centuries*, Stanford (CA): Stanford University Press.
- Klein, H. S. (2003), *A Concise History of Bolivia*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Komives, K., J. C. Aguilar y otros (2004), *Estrategia Boliviana de Reducción de la Pobreza: ¿La Nueva Brillante Idea?*, Stockholm: Agencia Sueca de Desarrollo Internacional (ASDI) y La Haya: Institute of Social Studies (ISS).
- Komives, K., J. C. Aguilar, G. Dijkstra y C. Kay (2005), *Bolivia: ¿Más de lo Mismo?- Evaluación de las Estrategias de Reducción de la Pobreza en América Latina: Informe País Bolivia, 2004*, Stockholm: Agencia Sueca de Desarrollo Internacional (ASDI) y La Haya: Institute of Social Studies (ISS).
- Lagos, M. L. (1994), *Autonomy and Power: The Dynamics of Class and Culture in Rural Bolivia*, Philadelphia (PA): University of Pennsylvania Press.
- Landa, F. (2002), *Pobreza y Distribución del Ingreso en Bolivia entre 1999-2002*. La Paz: Unidad de Análisis de Políticas Sociales y Económicas (UDAPE).
- Langer, E. D. (1989), *Economic Change and Rural Resistance in Southern Bolivia 1880-1930*, Stanford (CA): Stanford University Press.
- Larson, B. (1988), *Colonialism and Agrarian Transformation in Bolivia: Cochabamba, 1550-1900*, Princeton (NJ): Princeton University Press.
- LIDEMA (2005), *Propuestas de los candidatos sobre Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible*. La Paz, Separata de Prensa.
- McEwan, W. J. (1975), *Changing Rural Society: A Study of Communities in Bolivia*. New York: Oxford University Press.
- Maletta, H. (1980), *La Fuerza de Trabajo en Bolivia 1900-1976: Análisis Crítico de la Información Censal*, La Paz.

Matus, M. (2003), 'Obstáculos y Promesas del Desarrollo en Bolivia: Claves Históricas y Territoriales', en J. Prats (ed.), *El Desarrollo Posible, las Instituciones Necesarias*. Colección Diagnósticos Institucionales. La Paz: IIG, Plural Editores.

Ministerio de Agricultura (1985), *Censo Nacional Agropecuario, 1950*, La Paz: Ministerio de Agricultura.

Ministerio de Asuntos Campesinos y Agropecuarios (MACA) (2004), *Estrategia Nacional de Desarrollo Agropecuario y Rural (ENDAR)*, La Paz: MACA.

Ministerio de Desarrollo Económico (2005), *Bases para la Estrategia Boliviana de Desarrollo*, La Paz: Consejo Nacional de Política Económica (CONAPE).

Ministerio de Desarrollo Sostenible y Planificación (2002), *Migración Interna. Estudios de los Movimientos Poblacionales en Bolivia*. La Paz: CODEPO.

Ministerio de Desarrollo Sostenible y Planificación (2004), *Estrategia Nacional de Desarrollo Rural Agropecuario y Rural (ENDAR)*. La Paz: Ministerio de Desarrollo Sostenible.

Molenaers, N. y Renard, R. (2003), 'Participation and PRSP: the Bolivian case revisited', *European Journal of Development Research*, 15 (2).

Morales, J. y N. Pacheco (1999), *Economía, el Retorno de los Liberales*, en F. Campero (ed.), *Bolivia en el Siglo XX: La Formación de la Bolivia Contemporánea*. La Paz: Harvard Club de Bolivia.

Muller y Asociados (2004), *Estadísticas Socio-económicas 2003*. La Paz.

Oporto, H. (2003) '¿De la Reforma Agraria a la guerra por la tierra?', *Opiniones y Análisis*, No. 65, pp. 131-172. La Paz: FUNDEMOS.

Ormachea, E. and Fernández, E. (eds.) (1989), *Amazonía Boliviana y Campesinado*, La Paz: Cooperativa Agrícola Integral "Campesino".

Pearse, A. (1975), 'Peasants and revolution in Bolivia', en A. Pearse, *The Latin American Peasant*, London: Frank Cass, pp. 119-162.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (1998), *Desarrollo Humano en Bolivia*. La Paz: PNUD.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2003), *Informe sobre el Desarrollo Humano*. Madrid: Grupo Mundi-Prensa.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2004), *Informe Nacional de Desarrollo Humano 2004: Interculturalismo y Globalización - La Bolivia Posible*, La Paz: PNUD.

Rivera, S. (1987), "*Oppressed but not Defeated*": *Peasant Struggles among the Aymara and Quechua in Bolivia, 1900-1980*, Geneva: United Nations Research Institute for Social Development (UNRISD) y La Paz: Centro de Estudios de la Realidad Económica y Social (CERES).

Roca, J. L. (2001), *Economía y Sociedad en el Oriente Boliviano (Siglos XVI-XX)*, Santa Cruz: Cooperativa de telecomunicaciones SC - COTAS).

Royden, Y. and Wennergren, B. (1977), 'Los problemas de la colonización en Bolivia: características y resultados de la colonización dirigida y espontánea en el oriente', *Revista Económica*, 3 (12): 48-54.

Salazar, R. (2003), *Tierra en la Tierra, las Mujeres ¿Dónde Están?*, La Paz: Fundación TIERRA.

Soria, C.A. (1996), *Esperanza y Realidades: Colonización en Santa Cruz*, Cuadernos de Investigación 49, La Paz: Centro de Investigación y Promoción del Campesinado (CIPCA).

Stallings, B. and Peres, E. (2000), *Growth, Employment, and Equity: The Impact of the Economic Reforms in Latin America and the Caribbean*, Washington, D.C.: Brookings Institution Press.

Superintendencia Agraria (1997), *Hacia el Uso Sostenible de la Tierra*. La Paz: Superintendencia Agraria (SIA).

Superintendencia Agraria (2001a), *Bases para el Relanzamiento del Proceso Agrario Nacional*. La Paz: SIA.

Superintendencia Agraria (2001b), *Evaluación de Cinco años de Aplicación del Nuevo Proceso Agrario Nacional*. La Paz: SIA.

Thorp, R. (1998), *Progress, Poverty and Exclusion: An Economic History of Latin America in the 20th Century*, Washington, D.C.: Inter-American Development Bank (IDB).

Unidad de Análisis de Políticas Sociales y Económicas - UDAPE (2003), *Estrategia Boliviana de Reducción de la Pobreza: Informe de Avance y Perspectivas*, La Paz: UDAPE.

Unidad de Análisis de Políticas Sociales y Económicas (2004), *Dossier de Estadísticas Sociales y Económicas*, Vol. 14. La Paz: UDAPE.

Urioste, M. (1984), *El Estado Anticampesino*, La Paz: Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales (ILDIS).

Urioste, M. (1987), *Segunda Reforma Agraria. Campesinos, Tierra y Educación Popular*. La Paz: Centro de Estudios para el Desarrollo Laboral y Agrario (CEDLA).

Urioste, M. (1992), *Fortalecer las Comunidades: Una Utopía Democrática y Posible*. La Paz: Fundación TIERRA.

Urioste, M. (2002), *Desarrollo Rural con Participación Popular*. La Paz: Fundación TIERRA.

Urioste, M. (2003) *La Reforma Agraria Abandonada: Valles y Altiplano*. La Paz, Fundación TIERRA. Una versión actualizada ha sido publicada bajo el título 'Bolivia: la reforma agraria abandonada: los valles y el altiplano' en *Debate Agrario*, Lima: CEPES, No. 37, 2004, pp. 161-182.

Urioste, M. (2004), 'Ninguno de los indígenas que están en el Parlamento hoy en día hubiera llegado a ese nivel si no era a través del proceso de participación popular', en D. Ayo (ed.), *Voces Críticas de la Descentralización: Una Década de Participación Popular*, La Paz: Plural editores, pp. 333-361.

Urioste, M. (2005), *Los Nietos de la Reforma Agraria*. La Paz: Fundación TIERRA.

Urquiola, M. (1999), 'La distribución de la población en el siglo XX', en F. Campero (ed.), *Bolivia en el Siglo XX: La Formación de la Bolivia Contemporánea*. La Paz: Harvard Club de Bolivia, pp. 193-217.

Valderrama, C. (2002), *Estadísticas Agrarias: Tenencia de la Tierra en Bolivia*. La Paz: INRA-DANIDA (Danish International Development Agency).

Valenzuela, R. (2004), *Inequidad, Ciudadanía y Pueblos Indígenas en Bolivia*. Santiago: NNUU, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Van der Haar, G. and Zoomers, A. (2003), 'Las políticas de tierra en América Latina: tendencias y problemáticas actuales', *Artículo Primero*, No. 14, pp. 177-189. Edición Especial acerca de "Reforma Agraria, 50 años: TCO y tierras campesinas". Santa Cruz: Centro de Estudios Jurídicos e Investigación Social (CEJIS).

Van Dijk, P. (ed.) (1998), *The Bolivian Experiment: Structural Adjustment and Poverty Alleviation*, Amsterdam: Centre for Latin American Research and Documentation (CEDLA).

Vargas, J. D. (ed.) (2003), *Proceso Agrario en Bolivia y América Latina: 50 años de la Reforma Agraria en Bolivia*. La Paz: Plural editores.

Vargas, J. D. (ed.) (2004), *La Reforma Agraria desde las Regiones. Tierra y Territorio. 50 años de la Reforma Agraria en Bolivia*. La Paz: Plural editores.

Wennergren, E. B. and Whitaker, M. D. (1975), *The Status of Bolivian Agriculture*, New York (NY): Praeger Publishers.

Various Authors (1981), *Apuntes sobre Colonización*, La Paz: Centro de Estudios y Proyectos (Serie: Estudios Rurales).

Zeballos, H. (1975), *From the Uplands to the Lowlands: An Economic Analysis of Bolivian Rural-Rural Migration*, disertación de doctorado no publicada, Department of Agricultural Economics, University of Wisconsin, Madison.

Zoomers, A. y van der Haar, G. (eds.) (2000), *Current Land Policies in Latin America: Regulating Land Tenure Under Neoliberalism*, Amsterdam: KIT y Frankfurt: Vervuert.