

Ruralidad plurinacional y expansión del capital en Bolivia

Óscar Bazoberry Chali¹

INTRODUCCIÓN

En los estudios rurales clásicos bien cabría la frase “dime cuántos son, cuánta tierra tienen y te diré qué tipo de modelo de desarrollo es hegemónico”, y si se quiere afinar se diría: “veamos las tendencias”; y más fino aún, se buscarían argumentos razonados para explicar estas tendencias. En general, todas las explicaciones llevan a una sola vía, una sola ruta histórica, la desestructuración de la vida y la actividad rural.

Hace un siglo, en la academia, la pobreza rural más que un problema del campo fue estudiado como un problema de la ciudad; la sociología se preocupó por las migraciones en cuanto a la adaptación de las personas en el espacio urbano; más tarde lo hizo por las nuevas características culturales que adoptaron y hoy por las redes de alianzas y las prácticas de multirresidencia que las explican. El estudio de las desigualdades entró a medio camino; además de la pobreza creciente en las ciudades, interesó explicar la depauperación en el campo. La propiedad de la tierra y las condiciones de empleo fueron la respuesta más inmediata. En los años cincuenta entraron

¹ Sociólogo, investigador, coordinador del Instituto para el Desarrollo Rural de Sudamérica y docente del Postgrado en Ciencias del Desarrollo-Universidad Mayor de San Andrés, en Bolivia.

a escena la educación, la salud, el mercado, la tecnología, el salario y el género para explicar la situación de desventaja del campo; fue disminuyendo la intensidad en el interés por la tierra y por la propia economía rural de pequeña escala, y se valoraron de manera positiva los procesos de concentración de las personas en las ciudades; mayor concentración mayor desarrollo.

Menos gente en el campo, menos tierra, menos PIB, menos futuro. Ése fue el devenir de la comprensión sobre el campesino, indígena, afrodescendiente, originario, siempre en cuanto a su condición de ruralidad, y especialmente a su vinculación con la agricultura, la pesca, la cacería y el aprovechamiento no forestal de los bosques. En concesión, se establecieron categorías para clasificar a las familias; los viables y los especializados, que siempre son los menos, constituían el modelo de la política pública y aquellos que se encontraban en las escalas inferiores quedaban fuera del ámbito económico.

Desde estas miradas, Bolivia constituiría una situación atípica. Persiste la condición de ruralidad, y más aún, la ruta histórica y los procesos actuales, de manera continuada y sistemática, han reforzado las condiciones de convivencia comunitaria en el campo, en una dimensión que cubre gran parte del territorio del Estado Plurinacional.

En otros países sudamericanos también existen situaciones de reforzamiento organizativo, incluso de asentamientos y ocupación de nuevos espacios comunitarios, bajo otras denominaciones; sin embargo, son procesos acotados a regiones concretas en los que el Estado ha invertido en vinculación caminera y en irrigación de nuevas áreas, o que cuentan con recursos de extracción inmediata, como la Amazonía, o con factores de atracción económica, como la minería y el comercio.

Aunque los cambios ocurridos en Bolivia corresponden a procesos y demandas cuyos antecedentes se encuentran en toda la segunda mitad del siglo xx, en los últimos 15 años han adquirido una dimensión política y económica no conocida. Desde la conducción del proceso y el debate constituyente, conceptos como *pluralismo económico*, *base comunitaria*, *territorios* y *autonomías indígenas*, *ju-*

dicialización del racismo, justicia comunitaria, deslinde jurisdiccional, identidad, soberanía alimentaria, son de uso común.

En la última década, que corresponde a variados ciclos de gobierno conducidos por Evo Morales, los movimientos sociales, en especial de campesinos e indígenas, fueron, y muchos aún lo son, los protagonistas directos de las dinámicas electorales, y el soporte esencial de la base discursiva que le ha dado relevancia a Bolivia en Latinoamérica y el mundo. Sin embargo, en la práctica, los distintos ciclos de gobierno han caído con mayor y creciente intensidad en contradicciones entre el discurso y la práctica, por lo que muchos logros que se pueden reportar en el área rural se explican pese a la oposición de una buena parte de la burocracia estatal y política, e incluso de dirigentes sociales que transitaron a las filas del partido gobernante.

El presente capítulo *no* tiene como objetivo valorar la relación entre el campo y las política de gobierno, sino resaltar en toda ocasión que los procesos, en especial los que aquí analizamos, tienen como protagonistas centrales a una diversidad de organizaciones locales y territoriales que han puesto las demandas, el trabajo, la movilización, el contenido y el cuerpo en los conflictos para gestionar los logros en tierras colectivas. La producción, los mercados y la conducción de los gobiernos locales, y de los gobiernos nacionales, plurinacional como es nuestro caso, son en distinto grado coadyuvantes y obstáculos al mismo tiempo.

El hecho de que estos últimos diez años hayan coincidido con un momento de bonanza económica en el país, gracias principalmente a los altos precios de las materias primas, una participación mayor del Estado en la economía y una política redistributiva, ha generado las condiciones para que mejoren notablemente los indicadores como el ingreso medio de la población y se reduzca la brecha entre los extremos ricos y pobres de la sociedad. En el tema rural, se ha avanzado aceleradamente en la conclusión del proceso de saneamiento y la titulación de territorios y propiedades colectivas, para pasar a una etapa de distribución de las tierras fiscales disponibles.

Al mismo tiempo, algunos aspectos de la macroeconomía y la política pública no han favorecido necesariamente el crecimiento de la producción agropecuaria de base campesina indígena, como el mantenimiento del tipo de cambio, la apreciación del peso boliviano, las políticas redistributivas de emergencia, la lógica de proyectos y el crecimiento de las importaciones de alimentos básicos. En muchos casos, han resultado aventajadas la empresa importadora, la agroindustria articulada a la provisión de alimentos masivos, y cada vez más extendidos, como la carne de pollo, y las cadenas de distribución urbana.

El presente capítulo tiene como propósito hacer una descripción sucinta de las particularidades que presenta Bolivia, con las que puede aportar a la comprensión regional de los procesos que afectan al campo en la actualidad. No se hará un recuento general de la economía del país, sino que se revisarán aspectos relacionados con dos sujetos diferentes, el sector de los campesinos, indígenas originarios, y el sector empresarial agroindustrial.

Por un lado, se mostrará que el mundo rural y el sector indígena originario campesino siguen siendo relevantes en Bolivia, tanto por su posición demográfica como por el número de unidades de producción que ocupan, la superficie del territorio que tienen en propiedad, su aporte a la producción y la soberanía alimentaria del país, su participación en el campo político y su aporte a la vigencia de la diversidad sociocultural. Por otro lado, se expondrá el incremento de la superficie cultivada por el agronegocio industrial, el crecimiento del capital financiero en el campo y el uso de insumos externos a las fincas; así como su posición explícitamente abierta a una flexibilización sistemática de los avances logrados en cuanto a normativa para verificar la función económica y ambiental que deben cumplir las propiedades y las inversiones agropecuarias y forestales, una creciente presión por la incorporación de mayores cultivos transgénicos y el incremento de incentivos estatales para garantizar la provisión de algunos alimentos que ya tienen carácter monopólico.

No se hará énfasis especial en las políticas públicas, aunque se tocan de manera transversal en su relación con los dos sectores indicados,

y se retomarán algunas referencias más directas en las conclusiones, que llamaremos *plurinacionalidad y desarrollo rural*, con el argumento de que si bien el gobierno acompañó el discurso y algunas acciones encaminadas a cumplir con los mandatos constitucionales, las contradicciones existentes llevan a dudar de la correspondencia de la política pública con los objetivos que se impuso la sociedad boliviana, hombres y mujeres, al aprobar vía referéndum la Constitución Política del Estado.

Como en otros países de la región, es común preguntarse si las contradicciones existentes en la conducción de las políticas públicas, y en la propia economía, son características de un modelo conducente a los objetivos sociales establecidos en las leyes y los programas de gobierno, o más bien son la constatación de una dudosa conducción del proceso político y el triunfo del capital sobre los buenos propósitos.

Desde otra perspectiva, este periodo de tensión con síntomas de aletargamiento del movimiento indígena y campesino puede considerarse una coyuntura en la que se acumulan fuerzas que volverán a tensionar a la sociedad y la política; y en el caso de Bolivia, en un nuevo intento por reconducir la economía plural al servicio de la mayoría indígena, campesina originaria, o por su direccionamiento al servicio del capital y el mercado transnacionalizado.

COMPOSICIÓN PLURINACIONAL DE LA RURALIDAD BOLIVIANA, TERRITORIOS AUTÓNOMOS Y ECONOMÍAS CAMPESINO-INDÍGENAS

La población rural en Bolivia viene creciendo de manera sostenida en términos absolutos. Particularmente, es importante notar las dinámicas ocurridas desde 1952, cuando se establece la ciudadanía universal, especialmente el voto de todo hombre y mujer adulta y la prohibición del pongueaje, y luego en 1953, cuando la reforma agraria modifica los sistemas de tenencia de la tierra y la estructura agraria del país.

Si bien es correcta la afirmación de que en sesenta años la proporción de población rural y urbana se ha invertido, no lo es la

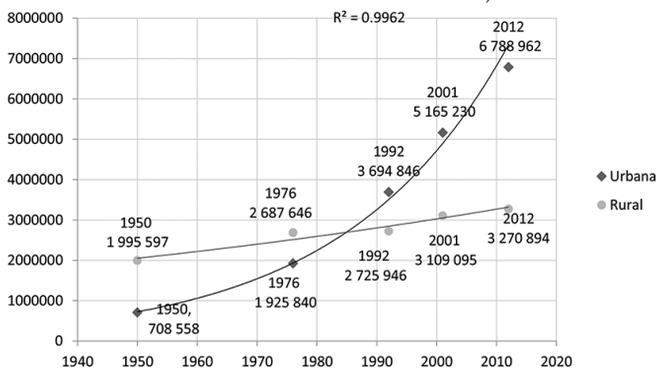
deducción de que, en esa misma proporción, o en una escala menor, habrían disminuido las personas que viven en el campo, y menos aún que se haya deshabitado. Si bien el 32% de la población reportaba en el año 2012 vivir en el área rural, en términos absolutos seguía siendo una población mayor que en los años cincuenta; de 1 995 597 personas censadas en 1950 pasaron 3 270 894 en el año 2012.

En Bolivia, la discriminación entre población urbana y rural se define simplemente por un criterio de nucleamiento/dispersión en el umbral de los dos mil habitantes. Es decir, si existe una concentración de viviendas y en ellas viven más de dos mil personas, sus habitantes se contabilizan como población urbana; en el caso de la población rural, la característica es la dispersión de las viviendas.

En la gráfica 1 se comparan los datos de cinco censos de población y vivienda, y se muestran ciertos aspectos centrales, como el repunte del año 2001, que pudo ser resultado de las leyes que municipalizaron todo el país y distribuyeron recursos públicos a los municipios rurales, en contraposición al cierto estancamiento de los años setenta a los noventa, cuando ciudades como Santa Cruz, El Alto de La Paz y muchas intermedias se consolidaron como centros de atracción de población rural.

Hay que anotar que no existe un debate sobre la pertinencia de mantener o sustituir este criterio; en cambio, se ha abierto una discusión, que no ha sido cerrada, sobre la movilidad de la población a los

GRÁFICA 1
BOLIVIA: POBLACIÓN RURAL Y URBANA, 1950-2012



Fuente: Instituto Nacional de Estadística, 2013. Reporte Censo de Población y Vivienda 2012.

municipios y las comunidades que se prefiere beneficiar al momento del levantamiento censal, ya que los recursos destinados por el Tesoro Nacional son distribuidos también con el criterio de *población*. A mi juicio, existe aún mucho trabajo por hacer, pero los datos del censo del 2012 en cuanto a la ruralidad se pueden dar por válidos, especialmente en términos comparados e históricos con los censos anteriores (Bazoberry, 2012).²

Todo esto a sabiendas de que no se toma en cuenta la doble y hasta triple residencia ni la permanente movilidad de la población en la vida cotidiana entre espacios diversos rural-rural, rural-urbano, urbano-rural; aunque se conocen estas características demográficas, la dificultad de su medición primó ante la evidencia de discutir las herramientas para incorporarlas a la estadística oficial (Albó, 2012; Bazoberry, 2014; Soliz, 2016).

Aun tomando este criterio restringido de concentración/dispersión, en el censo del 2012, de los 339 municipios del país, 175 han reportado que 100% de su población es rural, lo que significa 52% del total de municipios a nivel nacional (Soliz, 2016). Esto muestra que el crecimiento urbano está concentrado en algunas ciudades y la ocupación del territorio es más bien dispersa, lo que tendrá consecuencias muy importantes en la propiedad de la tierra y la forma comunitaria de gobierno.

Respecto a la importancia de la generación de empleo y el ingreso para el sostén de las familias, sabemos por las estimaciones del Instituto Nacional de Estadística (INE) para el año 2014 que la población ocupada en la agricultura, ganadería y silvicultura representa 33.9% del total de la población boliviana, cifra que sube a 79% en la población rural y tiene 4.9% en la urbana. Este dato, que ya es significativo en términos porcentuales, adquiere mayor relevancia en el caso de la población urbana si se lleva a términos absolutos; en el área rural se refiere a unas 2 millones 700 mil personas que dependen de esta actividad y en el área urbana a un poco más de 350 mil personas.

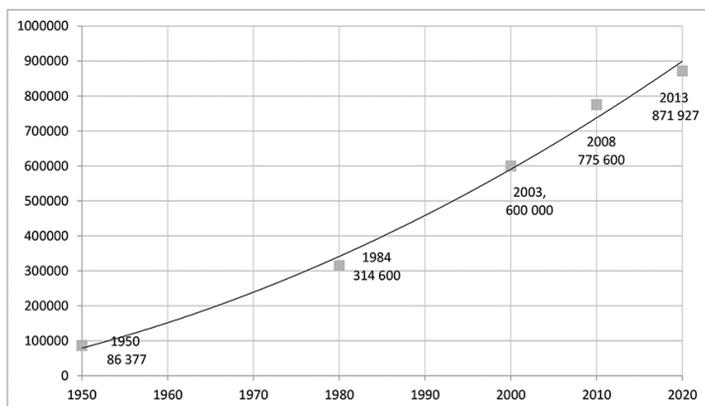
²No es una opinión generalizable en el proceso y los resultados del Censo 2012; existen aspectos críticos, como el de autoidentificación, en los que me sumo al criterio de invalidez propuesto por Xavier Albó (2012).

Para ese mismo año, la estadística reporta que 57% de las personas ocupadas en Bolivia, según su actividad principal, se ubica en el mercado de trabajo denominado *familiar*; este porcentaje asciende a 80.1% en el área rural y baja a 42% en el área urbana. En contraposición, el mercado empresarial es de 17% a nivel nacional, y sube a 23% en el área urbana y baja a 7.5% en el área rural.

En mi criterio, hay que considerar que el sector dedicado al comercio, que sigue en importancia a la agricultura y, en general, se compone de un sector informal, ocupado por mujeres, en muchos casos se encuentra articulado al sector rural y a la agricultura familiar y comunitaria. Algo parecido ocurre con la ocupación en transporte, en general un sector independiente que se desplaza entre el campo y la ciudad, no sólo para prestar el servicio, sino también para complementar sus ingresos y su fuente de alimentos.

Toda esta información es congruente con los resultados arrojados por el Censo Agropecuario del año 2013, que ha contabilizado un total de 871 927 unidades de producción agropecuaria (UPA) en toda Bolivia. Como puede verse en la gráfica 2, que muestra la evolución de las unidades de producción agropecuaria en los censos de 1950, 1984 y 2013, así como las estimaciones oficiales de los años 2003 y 2008, se trata de una cifra que ha crecido de manera constante.

GRÁFICA 2
EVOLUCIÓN DEL NÚMERO DE UNIDADES DE PRODUCCIÓN AGROPECUARIA, 1950-2013



Fuente: Eyzaguirre, 2015.

De esto, sabemos que 861 608 unidades de producción agropecuaria trabajan parcelas de tierra para actividades agropecuarias, y presentan una variación enorme en los extremos: 52 224 unidades de producción agropecuaria tienen una superficie cultivada menor a 0.1 hectáreas, y todavía se han registrado 792 unidades con una superficie mayor a cinco mil hectáreas.³

El crecimiento de las unidades de producción agropecuaria da cuenta de los cambios en la ocupación del espacio que ha vivido Bolivia desde 1950, que pasó de ser una población prácticamente andina a ocupar de manera sostenida regiones como la Amazonía, la Chiquitanía y el Chaco, aunque la población rural sigue concentrada en el Altiplano y Valles. Un fenómeno que no puede apreciarse estadísticamente, pero es conocido en el país, es la importancia de las extensas redes familiares y la ocupación de distintas zonas ecológicas, lo que no se consideró en el censo agropecuario, como no se consideró la doble residencia en el de población y vivienda.

Entrando en mayores descripciones del censo agropecuario, que son de interés para realzar la producción y las características sociales de las unidades campesinas, indígenas, originarias, es importante resaltar que el Ministerio de Desarrollo Rural y Tierras ha establecido que del total de unidades de producción agropecuaria, 80% se consideran unidades de la “agricultura familiar”, lo que corresponde a 696 141 familias, aproximadamente (Viceministerio de Desarrollo Rural y Agropecuario, 2016); en este caso ponemos comillas porque sólo se establece como criterio la superficie sembrada y no otras características que pueden definir mejor la relación con la propiedad y los sistemas productivos.

Otras entradas aportan miradas complementarias. Si se toman datos del Censo de Población y Vivienda 2012, en el que se registran

³ Hay que recordar que la Constitución boliviana del 2009 establece como límite superior para las propiedades individuales y empresariales las cinco mil hectáreas, reconociendo extensiones mayores a las propiedades privadas existentes antes de esta norma. Para el 2015 se encontraban tituladas 125 propiedades con más de cinco mil hectáreas, lo que hace suponer que, en términos de empresas, los datos del censo agropecuario agregaron información de varias propiedades.

1 331 218 viviendas en el área rural de Bolivia, y se compara con el Censo Agropecuario 2013, en el que 658 mil unidades de producción agropecuaria registraron la vivienda como parte de la infraestructura de la unidad productiva, efectivamente resalta una diferencia que nos indica que no todas las viviendas rurales podrían considerarse unidades de producción agropecuaria, y por lo tanto que tengan como actividad principal la agricultura (Eyzaguirre, 2015), pero al mismo tiempo nos pueden dar una idea de la existencia de familias que no viven de manera permanente en la unidades de producción agropecuaria y, por ese hecho, no habrían sido consideradas en el censo agropecuario.

Sin embargo, para ir cerrando las consideraciones sobre las características de la población rural, otro dato de mayor relevancia arrojado por el censo agropecuario es la contabilización de 18 589 comunidades rurales, y más interesante aún es el reporte de que “502 281 unidades de producción agropecuaria (UPA) practican trabajo comunitario colectivo o familiar y 294 831 UPA participan en el sistema de trabajo denominado ‘mink’a o ayni’”⁴ (Instituto Nacional de Estadística, 2015).

Respecto a la distribución y ocupación de las tierras, posiblemente estamos en la cúspide del mayor proceso de expansión de las tierras comunitarias, campesinas, indígenas, originarias, interculturales, así como de las pequeñas propiedades campesinas en la historia republicana. Afirmo, pues, que no se trata de un rezago del pasado, sino de una construcción contemporánea, que tiene sus raíces en las luchas y la memoria histórica del pueblo boliviano.

Como puede verse en el cuadro 1, hasta diciembre de 2015, el esfuerzo de las organizaciones sociales y del propio Estado, y en algún momento de la cooperación internacional, para verificar el *derecho propietario* sobre la tierra ha avanzado notablemente, y aunque sufrió retrasos a lo inicialmente programado, no cabe duda de que el trabajo sistemático dio sus frutos. No conozco en la región otra campaña administrativa relacionada con la verificación de los derechos propietarios que haya tenido tal envergadura.

⁴Sistema de trabajo de reciprocidad familiar en quechua y aymara, respectivamente.

CUADRO 1
SITUACIÓN DE LAS TIERRAS, DICIEMBRE DE 2015 (HECTÁREAS)

Tierras en propiedad	Empresarios y medianos	8 000 000
	Campeños e interculturales	19 700 000
	Territorios indígenas originarios campeños, tierras altas	10 600 000
	Territorios indígenas originarios campeños, tierras bajas	13 300 000
Tierras fiscales disponibles	Tierra fiscal dotada	2 573 224
	Tierra fiscal usufructo	67 797
	Tierra fiscal en proceso de distribución	4 892 031
Tierras fiscales no disponibles	Reservas, parques, áreas protegidas, concesiones forestales, y proyectos estratégicos nacionales	17 833 430
Tierras a verificar	Superficie por sanear	29 332 293
Superficie saneable	Superficie objeto de saneamiento	106 298 775
Superficie no saneable	Caminos, ríos, ciudades	3 559 325
Total Bolivia	Superficie Bolivia	109 858 100

Fuente: Elaboración propia con datos del Instituto Nacional de Reforma Agraria, 2016.

Estos resultados son producto de largas luchas, al menos en las tres últimas décadas, del sector indígena, originario y campesino del país, gran parte de la Bolivia rural y sus familiares y aliados urbanos, que lograron avances legales sustantivos y acceso a la tierra y el territorio, así como en otros temas de su agenda social y política, gracias a su fuerza organizativa y su permanente movilización, incluyendo largas marchas,⁵ como método de interpelación al poder constituido y de sensibilización a la población urbana, organizada o individual, que

⁵ Las organizaciones IOC (indígena, originaria, campesina) han asumido desde los años noventa la marcha como forma de lucha para reivindicar sus derechos y colocar sus demandas y propuestas en la agenda pública. Se trata de una medida de enorme sacrificio de las familias y comunidades para llegar caminando hasta la sede de gobierno en La Paz, con recorridos de hasta de ochocientos kilómetros. Este método se suma a otras formas de lucha y resistencia que tienen en su haber dichos pueblos. Hasta 2016 se llevaron a cabo nueve marchas indígenas, las dos últimas en contra de la apertura de una carretera y por la defensa del territorio indígena y parque nacional conocido como TIPNIS.

apoyó estas reformas en distintos momentos, en la calle y en las ánforas electorales.

Las organizaciones indígenas y campesinas lograron introducir el concepto de *territorio* en la primera marcha en 1990, incluso se reconocieron algunos por decreto, a los que pertenecen los más conocidos y polémicos de la Amazonía de Bolivia, como el Territorio Indígena y Parque Nacional Isoboro Sécure (TIPNIS). Posteriormente, la Ley INRA (Instituto Nacional de Reforma Agraria), de 1996,⁶ incluye la figura de *tierra comunitaria de origen*, que se ha convertido en la demanda más eficaz para recomponer la organización de base étnica y el concepto de territorio como un agregado productivo, cultural, de conservación de la biodiversidad, e incluso de gobierno local.

A pesar de que muchos de los que participaron en la elaboración y negociación de la Ley INRA por parte de instituciones y del sector empresarial apostaron por el fortalecimiento de la propiedad privada a través de la titulación, como forma de organización de la producción y el mercado, bajo el conocido esquema de seguridad jurídica-inversión-producción, no contaron con que la noción de *comunidad y territorio* reflotaría de manera contundente en todo el país, y no sólo en las tierras bajas, donde se inició el movimiento.

Esta ley tuvo el propósito de concluir en diez años el saneamiento y la titulación de toda la superficie del país, pero no se logró en el plazo previsto por diversas razones, entre ellas la oposición de grandes poseedores de tierra, sobre todo en los primeros años de su implementación, y el plazo se tuvo que ampliar en dos ocasiones.

En el 2006 se promulgó la Ley de Reconducción Comunitaria de la Reforma Agraria (Ley 3545), que incorpora modificaciones importantes a la ley anterior, otorgando mayores atribuciones al Instituto Nacional de Reforma Agraria para acelerar la reversión de

⁶ Hay que recordar que el proceso de reforma agraria conseguido por los campesinos en 1953 fue apropiado por grandes terratenientes, y su forma institucional se clausuró a principios de los años noventa en medio de escándalos de corrupción en la distribución de tierras denominadas *fiscales*, que comenzaron a afectar la sobrevivencia de los pueblos indígenas del oriente boliviano. A partir de entonces se inició la discusión de una nueva institucionalidad, que concluyó en la Ley INRA de 1996.

tierras y la distribución colectiva a poblaciones sin tierra o sin tierra suficiente y otorgar títulos ejecutoriales a mujeres e incorporarlas obligatoriamente a los títulos de propiedad. Se amplió el plazo del saneamiento hasta 2013, ya que a todavía quedaba más de 60% de la superficie nacional sin sanear.⁷

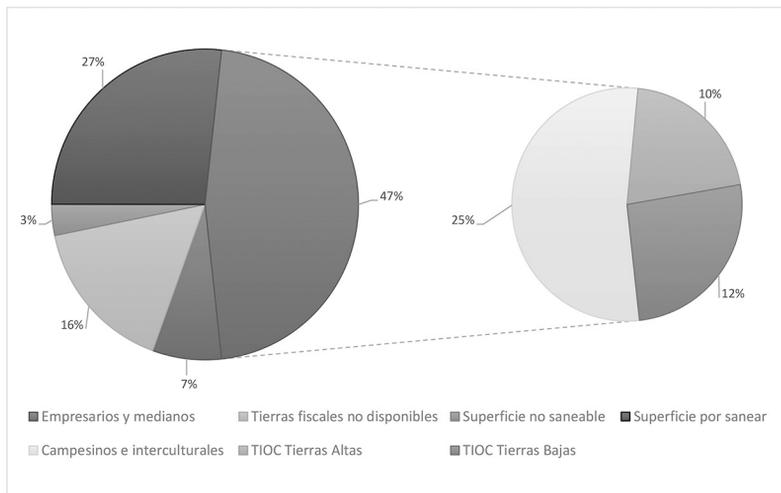
En el 2009, con la aprobación de la Constitución Política del Estado, se constitucionalizan los principales preceptos establecidos en la Ley de Reconducción Comunitaria de la Reforma Agraria del 2006, y se amplían de manera importante los derechos de campesinos, indígenas e interculturales, como producto del debate constitucional y de la participación de las organizaciones sociales del campo. Por una parte, se constitucionalizan los territorios indígenas y se amplían a campesinos y originarios, incluyéndose la posibilidad de transitar a formas de gobierno autónomo como parte de la estructura estatal, esta vez bajo la nueva categoría de territorios indígenas, originarios, campesinos (TIOC); por otra, se establecen criterios más claros para la reversión de las propiedades privadas en caso de incumplimiento de la función social, económica y ambiental, incluida la contravención a los derechos laborales de los trabajadores.⁸

Entre los logros más notables se encuentra la inclusión de los derechos de las mujeres. De acuerdo con el informe del Instituto Nacional de Reforma Agraria, a diciembre del 2015, el 46% de los títulos tiene firma de alguna mujer y el 53% de algún hombre; esto

⁷ Posteriormente, en el 2013, se amplió el plazo al 2017; en ese año quedaba por sanear 37% del territorio nacional.

⁸ Constitucionalmente se define la función económica y social de la tierra como el “empleo sustentable de la tierra en el desarrollo de actividades productivas, conforme a su capacidad de uso mayor, en beneficio de la sociedad, del interés colectivo y de su propietario” (artículo 397, fracción III, Constitución Política del Estado, 2009). En ese mismo tenor, se prohíbe el latifundio, entendido como “la tenencia improductiva de la tierra; la tierra que no cumpla la función económica social; la explotación de la tierra que aplica un sistema de servidumbre, semiesclavitud o esclavitud en la relación laboral o la propiedad que sobrepasa la superficie máxima zonificada establecida en la ley. La superficie máxima en ningún caso podrá exceder de cinco mil hectáreas” (artículo 398, Constitución Política del Estado, 2009).

GRÁFICA 3
DISTRIBUCIÓN DE LA TIERRA A DICIEMBRE DE 2015



Fuente: Elaboración propia con datos del Instituto Nacional de Reforma Agraria, 2016.

quiere decir que una gran mayoría lleva la firma de ambos, y de acuerdo con la legislación boliviana, el primer nombre del título corresponde a la mujer cuando existe una relación de pareja o familiar (Instituto Nacional de Reforma Agraria, 2016). La información disponible no repara en cuántos de los títulos tienen titulares sólo hombres o sólo mujeres; y si bien existen, lo predominante suele ser la titularidad de la pareja. En el caso de las comunidades ocurre lo propio: en las listas abundan titulares tanto mujeres como hombres.

Como se puede ver en la gráfica 3, a diciembre 2015, los indígenas, campesinos, originarios e interculturales tienen ya garantizado el 47% de la superficie nacional. En este porcentaje ya se asignaron las tierras fiscales que se encuentran en proceso de distribución a campesinos e interculturales, respondiendo a la tendencia actual y la información oficial de que se dispone. Como se puede apreciar en la gráfica, de ese 47%, el 25% corresponde a campesinos interculturales, 10% a territorios indígenas de tierras altas y 12% a territorios de tierras bajas.

Dada la previsión constitucional de que las tierras fiscales, así como las propiedades privadas que sean revertidas al Estado, sólo podrán ser asignadas a título de derechos colectivos, sean comuni-

dades o territorios indígenas, lo más probable es que el porcentaje se incremente.

Del 27% que queda por sanear, una parte se encuentra en conflicto, y por lo tanto se han agotado los procesos administrativos para resolver los límites y los derechos propietarios, y otro tanto no tiene mayor interés en el proceso porque no se encuentran en duda estos derechos. Ocurre también, especialmente en algunos sectores del Altiplano, que algunas comunidades han dado el paso a la individualización de la comunidad, o al menos a una parte de ella, dado que, concluido este proceso de titulación en los términos de la legislación vigente, una vez adquirido el título colectivo no hay paso atrás. Lo más probable es que una proporción considerable de este porcentaje vaya a favor de propiedades medianas e incluso grandes, pero es muy difícil estimar las proporciones, porque no se cuenta con información de campo.

Se puede afirmar que la población organizada ha conseguido la construcción de una nueva estructura agraria y territorial, y que los gobiernos atiendan los aspectos burocráticos y administrativos conexos. Porque si bien en las historias nacionales los Estados tienen la responsabilidad de atender los derechos propietarios, la propiedad agraria y los derechos territoriales en Bolivia son producto del sacrificio y las movilizaciones sistemáticas de los propios habitantes de cada superficie hoy titulada: conocer la normativa, ponerse de acuerdo en las demandas, muchas veces renunciar a derechos individuales y colectivos por un derecho territorial mayor, mantener la organización interna, realizar los trámites y resolver los conflictos internos y las tentativas de individualización. El promedio de movilización que ha requerido cada unidad campesina, indígena y originaria para conseguir afirmar su derecho propietario no es menor a 15 años.

Estos resultados, que son altamente halagadores para las organizaciones, y especialmente para el gobierno que han apoyado desde el 2006, son vistos en muchos casos como un obstáculo por funcionarios de algunas carteras que están más interesados en el crecimiento económico y la disposición de recursos en el Estado que en el cambio del sentido de la economía, y en las relaciones de

poder en el país. Esto se aprecia muy nítidamente en dos campos: en el malestar del poder público cuando los pueblos indígenas se oponen a la intervención de los llamados megaproyectos en sus territorios y en el limitado éxito de las políticas públicas para acelerar los procesos de producción, o articular al sector de los campesinos, “los pobres de baja productividad”, a las cadenas agro-industriales y el mercado de capital.

La persistencia de la noción de pobreza rural es más curiosa en el caso de Bolivia, donde tenemos un ejemplo muy cercano en el que, dadas ciertas condiciones, las unidades familiares pueden movilizar grandes recursos y fuerzas productivas, como ocurrió con la producción de quinua en los últimos diez años, llegando a cultivarse un poco más de 105 mil hectáreas por año, por otro tanto de miles de productores, en más de 3 700 comunidades, prácticamente en su totalidad en tierras colectivas del Altiplano (Instituto Nacional de Estadística, 2015). Aquí nos interesa resaltar que la dinámica del mercado ha generado las condiciones para la multiplicación de un cultivo tradicional pero poco valorado en el pasado, el crecimiento de una industria, de un sistema financiero, con un fenómeno de exportación, en un sistema organizativo y de tierras colectivas que, más allá de las críticas a la sostenibilidad y la diferenciación que habría producido, no es comparable a lo que habría ocurrido en un sistema de tierras abierto al mercado, mostrando de manera muy concreta la velocidad con que las comunidades responden a los cambios del entorno, incluso generando procesos de reasignación de tierras, nuevos asentamientos y retorno de familias que habrían migrado a regiones muy lejanas.⁹

En tanto, a diferencia del pasado, las organizaciones campesinas, indígenas, originarias, interculturales, a pesar de que muestran una estructura dirigente articulada a nivel nacional y orgánicamente cercana al gobierno, y en especial al presidente Evo Morales, en los

⁹Este sector fue muy golpeado por el precio, al haberse convertido prácticamente en un *commodity* e introducido en sistemas convencionales mecanizados en otros países, como el Perú; el precio se desplomó en pocos meses. Para muchos, la victoria de la declaración del año internacional de la quinua, en el 2013, tuvo repercusiones negativas al abrir mercados que luego fueron cubiertos por otros países productores, atractivos para las empresas y el capital financiero convencional.

hechos es más diversa y dispersa que en la década anterior. Sin ser un retroceso, es resultado de los nuevos procesos y gobiernos desconcentrados y descentralizados, e incluso autónomos territorialmente, así como de las nuevas tecnologías, de la información y otros aspectos de la modernidad que dan sentido a los movimientos localizados, muchos de los cuales logran ondas expansivas de gran envergadura.

En mi criterio, las principales demandas siguen vigentes. Aunque hayan perdido algunos espacios para manifestarse, en términos de reivindicación hacia el gobierno y las políticas públicas y se manejen más en mesas de “trabajo” con niveles medios del gobierno, no se han movido en sustancia, y esto mantiene a los dirigentes nacionales vinculados a la población de los territorios. Dos ejemplos concretos son útiles para apreciar las agendas vigentes en las organizaciones de Bolivia.

La Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia (CSUTCB) mantiene su mandato de consolidar la propiedad comunitaria y familiar de la tierra, incluidos los nuevos asentamientos en las tierras fiscales, la fiscalización y redistribución de tierras forestales, y seguimiento a la Ley 144, de la revolución productiva, presentada como resultado del diálogo con el gobierno. Esto significa lograr la soberanía alimentaria, dar prioridad a la producción de la economía familiar comunitaria, fortalecer el poder comunal y las estructuras territoriales sindicales y dar a la comunidad un rol económico más activo. La Ley 144 introdujo la figura de las organizaciones económicas comunitarias, que junto a las organizaciones económicas campesinas tienen una normativa especial para constituirse en sujetos jurídicos para iniciativas económicas de tipo asociativo.

La Asamblea del Pueblo Guaraní continúa el fortalecimiento de su estructura organizativa, siendo la primera del país en avanzar en la conversión de un municipio a un sistema de gobierno territorial indígena, como nuevo medio político para garantizar su continuo desarrollo. No decae en su plataforma la presencia de la mujer guaraní en la estructura organizativa, la demanda de acceso a tierra y territorio y la consolidación y titulación de los territorios. En un plano también importante se manifiesta por la seguridad alimentaria, el uso racional

de los recursos que existen en el territorio, el derecho a la consulta libre e informada y el resarcimiento por daños ambientales, sociales y económicos al territorio. Continúa dando grandes ejemplos de la revitalización del idioma, la cultura, la educación ambiental, entre otros.

Aunque no entraré en su desarrollo, también hay que mencionar a la Confederación Sindical de Comunidades Interculturales de Bolivia, la Confederación Sindical de Mujeres Bartolina Sisa, el Consejo Nacional de Ayllus y Markas del Qullasuyu, la Confederación de Pueblos Indígenas del Oriente Boliviano, la Coordinadora de Integración de Organizaciones Económicas, que entre muchas otras de menor representatividad nacional tienen sus propias agendas y, en general, coinciden con las expuestas.

Si bien ha habido algunos momentos en que la mayoría de estas organizaciones ha confluído en una plataforma común, son más bien habituales las tensiones entre las dirigencias, y entre éstas y las comunidades organizadas, lo que les ha permitido en los hechos garantizar la exposición de la diversidad de la población rural de Bolivia, y evitar su homogeneización en las políticas públicas y el mercado.

DESARROLLISMO AGROINDUSTRIAL, INTEGRACIÓN, ENERGÍA, DESAHOGO DE LA ECONOMÍA EN TIEMPO DE CRISIS DEL GAS Y LOS MINERALES

En contraposición a la situación ya enunciada, donde resaltamos el proceso de vitalización y reforzamiento de las organizaciones del campo y las comunidades vinculadas, en donde el punto central de las reivindicaciones y la energía fue puesto en la propiedad de la tierra y la ocupación de territorios, especialmente en sus formas colectivas, existe otra dinámica en Bolivia que responde más a un modelo de crecimiento de la economía basado en la agroindustria exportadora y en el uso intensivo de los recursos naturales.

Esta situación no es nueva en el país. Ya en los años setenta y ochenta se iniciaron grandes concesiones y proyectos, incluso público-privados, para desarrollar una agroindustria empresarial

que sustituyera a la creciente importación de alimentos. En ese entonces se ofrecía como ventaja comparativa la gratuidad en el acceso a la tierra, que fue aprovechada por los gobernantes y sus aliados locales para convertirse en grandes propietarios. Así, se conocieron iniciativas para la producción de algodón, trigo y caña de azúcar, y la crianza de ganado bovino.

El razonamiento general, y más aún en el periodo llamado neoliberal —cuando el Estado abandonó la mayor parte de sus funciones de intervención directa en la economía—, era que la modernización de las actividades agropecuarias pasaba por promover la especialización de los sectores considerados viables, dejando las políticas sociales para los sectores que por razones de disponibilidad de recursos e incluso por razones “culturales” no se incorporaban al sector dinámico de la economía. Las políticas apuntaban a la apertura comercial irrestricta y la privatización de la innovación; incluso se llegaron a cerrar los centros de investigación pública y se transfirieron al sector privado y a la cooperación internacional.

En los años noventa, con la consolidación de las instituciones democráticas y las grandes reformas en los temas de tierra y democracia, como la mencionada Ley INRA y la descentralización del Estado, el sector representativo de la empresa agroindustrial introdujo algunas ventajas, como el sistema de impuestos a la propiedad de la tierra, que es mínimo y controlado por las organizaciones empresariales, las cuales actúan como agentes recaudadores, y los criterios de verificación de la extensión de la tierra utilizada, especialmente en las estancias ganaderas, en lo que se conoce como carga animal.

En el criterio de las organizaciones empresariales, luego de la verificación de los derechos propietarios, y una vez atendida la demanda de los pueblos indígenas del oriente boliviano, los empresarios serían los grandes beneficiados por las dotaciones del Estado. Es necesario recordar que en los años noventa y una parte de los 2000 las instituciones relacionadas con la tierra y el desarrollo rural eran administradas directamente por dirigentes y funcionarios de

los principales gremios de empresarios privados, especialmente de Santa Cruz.

La política del actual gobierno, que accedió a la conducción del Estado con el sostén de las organizaciones sociales, sobre todo campesinas e indígenas, en sustitución del modelo neoliberal, formuló y viene implementando el denominado *modelo económico social comunitario productivo*, en el marco del *vivir bien*.¹⁰ Sus “bases son el crecimiento y desarrollo en base al aprovechamiento de los recursos naturales y su industrialización, la apropiación del excedente económico, la redistribución del ingreso y la reducción de la desigualdad social y la pobreza” (Estado Plurinacional de Bolivia, Plan de Desarrollo Económico y Social, 2016).

El concepto básico es articular las diferentes formas de la economía plural,¹¹ fortaleciendo al sector económico llamado *estratégico*, que es generador de excedentes (hidrocarburos, minería y metalurgia, electricidad y recursos ambientales), y el desarrollo subordinado del sector que promueve el empleo (desarrollo agropecuario, transformación industrial manufacturera, turismo y vivienda), así como la redistribución directa de los excedentes a la población boliviana para la erradicación de la pobreza extrema. Para este fin se repuso el rol del Estado en su participación directa en la economía, nacionalizando empresas del sector estratégico y creando otras en distintas áreas de la economía, convirtiéndose en un gran inversor, un importante

¹⁰ La noción del *vivir bien* consiste fundamentalmente en la complementariedad entre el acceso y disfrute de los bienes materiales y la realización afectiva, subjetiva y espiritual, en armonía con la naturaleza y en comunidad con los seres humanos (Gobierno Nacional, Plan Nacional de Desarrollo, 2007). En el reciente documento del Plan de Desarrollo Económico y Social se indica: “El *vivir bien*, es una filosofía que valora la vida, busca el equilibrio con uno mismo, y con los demás, el estar bien individual, así como el estar bien colectivo, promoviendo el respeto y la convivencia armónica del ser humano con la naturaleza” (Estado Plurinacional de Bolivia, Plan de Desarrollo Económico y Social, 2016).

¹¹ El gobierno, en concordancia con la nueva Constitución Política del Estado, establecía también que el *vivir bien* se concretaría a partir del modelo de Estado plurinacional, el modelo de desarrollo territorial con base en las autonomías y el *modelo económico plural*. Este último modelo se sustenta en la articulación de cuatro formas de organización económica: comunitaria, estatal, privada y social cooperativa.

generador de empleo directo en la función pública y en las empresas del Estado, y en un importante jugador en el mercado.

En un balance a diez años de su gestión, el gobierno reconoce que no se logró cambiar la matriz productiva primaria exportadora, pese al esfuerzo por avanzar en la industrialización, sobre todo en hidrocarburos.

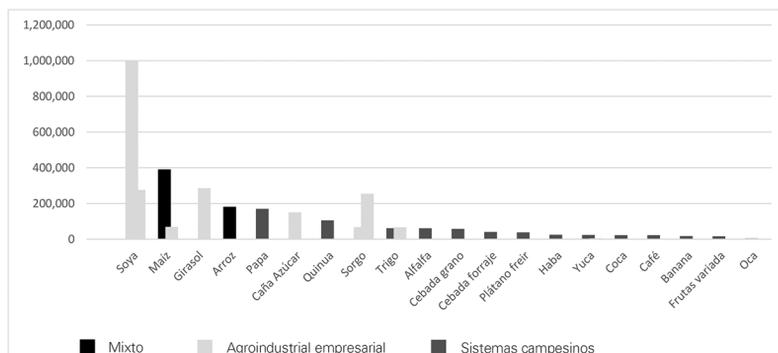
En los últimos años, las exportaciones continuaron concentradas en las actividades extractivas de hidrocarburos y minerales. El año 2014 ambas actividades representaron el 66.9% de las exportaciones, hidrocarburos (51.2%) y minerales (15.8%). Las actividades agropecuarias y de industria manufacturera concentraron solamente el 33.1% de las exportaciones. La generación de la renta exportadora aún depende fuertemente de la producción y exportación de productos minerales, hidrocarburos y de la producción de oleaginosas; y en términos de renta directa, son los hidrocarburos los que proporcionan mayores ingresos para su distribución y redistribución (Estado Plurinacional de Bolivia, Plan de Desarrollo Económico y Social, 2016).

Empero, el crecimiento económico entre 2006 y 2014 alcanzó un promedio 5.1% y hubo estabilidad macroeconómica. Igualmente, entre otros resultados, destaca la reducción de la pobreza extrema urbana y rural. “Los niveles de pobreza extrema en el área urbana bajaron, entre 2005 y 2014, de 24.3% a 8.3%, en tanto que en el área rural disminuye de 62.9% a 36.1%” (Estado Plurinacional de Bolivia, Plan de Desarrollo Económico y Social, 2016).

En cuanto a la producción agropecuaria, el gobierno sostiene:

En estos años del proceso de cambio se eliminó la economía dual de Bolivia, en la que coexistían, por una parte, un sector agroindustrial de medianas y grandes empresas que concentraban las mayores tierras, y, por otra parte, un grupo mayoritario de pequeños productores minifundistas que sólo tenían acceso a tierras con poca capacidad productiva. Esta economía dual caracterizada por una tenencia injusta de la tierra ha sido superada y sustancialmente revertida. Por otro lado, los pequeños productores campesinos e indígenas y sus comunidades han venido adquiriendo mayor relevancia en la producción de alimentos para el mercado interno y de exportación, teniendo aún un

GRÁFICA 4
PRINCIPALES CULTIVOS, CENSO AGROPECUARIO 2013, EN HECTÁREAS
(IZQUIERDA EN VERANO, DERECHA EN INVIERNO)



Fuente: Elaboración propia con datos del Instituto Nacional de Estadística, 2015.

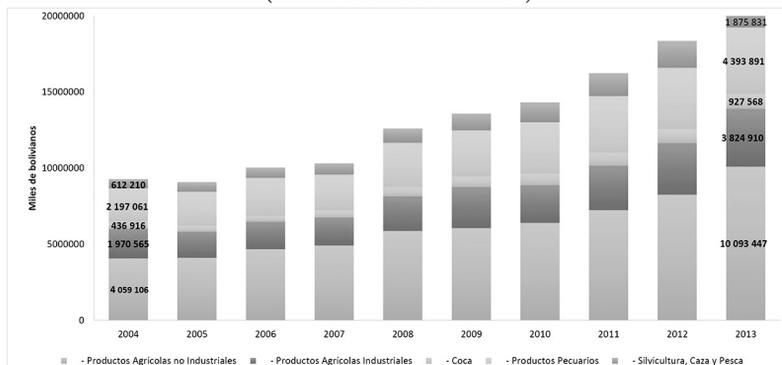
importante protagonismo el sector agroindustrial mediano y grande (Estado Plurinacional de Bolivia, Plan de Desarrollo Económico y Social, 2016).

Debe decirse que sí hubo una gran inversión en el área rural, mayor que en el pasado, especialmente en programas y proyectos para la pequeña agricultura; sin embargo, es una exageración indicar que se ha superado el modelo dual. Como puede verse en la gráfica sobre los principales cultivos contabilizados en Bolivia, es evidente una concentración en la soya, y secundariamente en el girasol, la caña de azúcar y el sorgo, donde si bien participa un número importante de pequeños productores, se clasifican como netamente industriales por su articulación al mercado de insumos y el destino final de su producción.

El arroz, el maíz (incluye fresco) y el trigo son cultivos producidos tanto a nivel industrial como en sistemas campesinos. En estos cultivos confluyen los mayores puntos de tensión entre los representantes del campo, como en el caso del maíz y el temor a la contaminación genética de las variedades locales por las semillas transgénicas.

La gráfica 4, sobre la superficie producida, no debe ser sopesada con otras variables de análisis, porque de otra manera no se muestra la importancia relativa que tienen cada cultivo y el sistema pro-

GRÁFICA 5
 PIB AGROPECUARIO POR GRUPO DE PRODUCTO, 2004-2013
 (EN MILES DE BOLIVIANOS)



Fuente: Instituto Nacional de Estadística, Cuentas Nacionales.

ductivo, especialmente los que se encuentran en el dominio de los sistemas de pequeña producción, ya sea en propiedades familiares o en propiedades colectivas. En el Altiplano y los Valles, la papa, la quinua, la alfalfa, las cebadas, las habas, las ocas, entre otros; en los Yungas y las tierras bajas, la yuca, la coca, el café, las bananas y frutas variadas. Según la información disponible (gráfica 4), aunque en superficie sean menores, más dispersas en todo el territorio nacional, y más difíciles de precisar estadísticamente, en relación valor superficie/volumen, destacan en importancia respecto a los cultivos industriales, por lo que su aporte al PIB es significativamente mayor.

En la gráfica 5 interesa destacar la importancia de los cultivos no industriales, muchos de los cuales son parte de la alimentación cotidiana de la población. Más tomando en cuenta que en la estadística suele subvalorarse la importancia del autoconsumo, de los productos del bosque y de los sistemas productivos complejos en su medición como los sistemas agroforestales.¹²

¹² En un trabajo reciente sobre los sistemas agroforestales y el cultivo del cacao amazónico en comunidades del Beni pudimos comprobar que la estadística recogida en el Censo Agropecuario 2013 presenta una subnumeración de aproximadamente dos tercios de lo que realmente constatamos en una muestra (Bazoberry *et al.*, 2017).

También interesa destacar la importancia que mantienen en Bolivia la silvicultura, la caza y la pesca, algo que es relevante por los datos de tierra y territorio que ya ofrecimos, y del concepto de *territorio y biodiversidad*, que es una parte importante del concepto de *economía*, especialmente, aunque no de manera exclusiva, para los pueblos indígenas del Chaco y la Amazonía de Bolivia. Desde el enfoque de la seguridad alimentaria con soberanía, en conjunto, el aporte de la producción campesina indígena es significativo e imprescindible; aunque no nos animemos a exponer un porcentaje, sí podemos afirmar que ante el crecimiento del consumo, ya sea por la población o por el incremento de los ingresos, la producción campesina ha mantenido una proporción elevada, aunque al mismo tiempo se haya incrementado el consumo de productos agroindustriales y la importación de productos alimenticios. En general, el consumo se ha incrementado, y la producción ha respondido a ese crecimiento.

Existe desaliento respecto a la producción interna, pero, como ya abordamos en otros estudios, también hay muchos mitos sobre la base histórica del análisis, olvidando que la matriz extractivista y exportadora del Estado boliviano, antes con minería y luego con hidrocarburos, también tiene como consecuencia los flujos de importación al país, entre ellos alimentos (Bazoberry, 2011). Sumado a un descuido sistemático por productos que no se consideran esenciales, pero están presentes y son de consumo cotidiano, muchos de ellos incluso se han incrementado en las últimas décadas y su presencia en los mercados es exponencial.

Con estos antecedentes, se puede afirmar que el modelo dual se mantiene, aunque ha modificado su estructura; la agroindustria exportadora se ha concentrado en pocos rubros, especialmente la soya, y muestra tendencias a ampliarse a otros, como el maíz y la caña de azúcar. Esto supone destinar tierras a cultivos típicamente industriales, que no se traducen en consumo directo para la población; se articulan al mercado mundial, son dependientes de factores externos, y lo más complicado es que concentran poder por el volumen y la visibilidad del negocio que representan en las cifras nacionales.

Debido a que uno de los intereses de este capítulo es analizar el comportamiento del capital en la estructura agraria, algunos puntos sobre la soya orientan sobre la dimensión, el comportamiento y la proyección que puede tener la agroindustria, suponiendo que le interesa el control vertical desde el sistema productivo hasta el mercado.

El cultivo de la soya en Bolivia ha sido el de mayor crecimiento constante en los últimos veinte años. Se concentra en una región de Bolivia, Santa Cruz, a la cual reporta el principal ingreso por exportaciones, moviendo una economía creciente en el sistema financiero, con la importación y distribución de maquinaria e insumos, servicios agrícolas y transporte. El cultivo de la soya ha pasado de las 143 mil hectáreas en 1990, y 877 mil en 2006, a un millón 176 mil hectáreas en 2013 (Instituto Boliviano de Comercio Exterior, 2014). Para el 2016, incluyendo campaña de verano 2015-2016, y la campaña de invierno 2016, la Asociación de Productores de Oleaginosas y Trigo (Anapo) informó que las hectáreas sembradas fueron 1 190 750, 990 000 y 200 750, respectivamente (Anapo, 2016b).

Estos datos coinciden con los registrados por el censo agropecuario de 2013, donde la campaña de verano 2012-2013 contabiliza 990 368 hectáreas; la de invierno 2012, a su vez, 276 208 hectáreas. Dado el total de cultivos, la soya representa un tercio del total de la superficie de cultivos en la campaña de verano y un cuarto en la campaña de invierno. Para el departamento de Santa Cruz, la soya en el cultivo de verano significa 60% de toda la superficie sembrada, que baja a 27% en invierno, cuando las tierras son destinadas al cultivo de girasol, sorgo y trigo, pertenecientes al mismo ciclo agroindustrial. Es importante destacar que, en cultivos de invierno, Santa Cruz concentra 99% de la producción agrícola del país.¹³

No es fácil identificar en cada caso el tipo de productor, porque la base que tenemos actualmente incluye a los productores de las comunidades, y no resulta práctico discriminar a los que cultivan

¹³ Esto se debe, en cierta medida, al tipo de información que se recolecta y su forma de clasificación; los cultivos multianuales, como los frutales, sistemas agroforestales, alfares, son clasificados como cultivos de verano, cuando coinciden con la época de siembra, aunque requieren trabajo de manera constante.

en tierras colectivas, o en comunidades sindicalizadas, de quienes lo hacen en propiedades privadas. Las entidades empresariales consideran que serían alrededor de 14 mil productores los que se encuentran comprometidos en los cultivos industriales, y aproximadamente 11 mil de ellos corresponderían a la clasificación de pequeños productores (menos de cincuenta hectáreas), y los grandes (más de mil hectáreas) serían 280 productores.

Lo que sí podemos saber por el censo agropecuario es que en la campaña verano-invierno 2012-2013 fueron 144 propiedades las que reportaron cultivos de soya en superficies mayores a mil hectáreas, siendo 13 propiedades las que han declarado extensiones de más de cinco mil hectáreas, cuatro las que pasaban de las diez mil hectáreas, y la más grande cultivó 15 114 hectáreas.

Sin embargo, toda diferencia que pueda existir entre los productores, sin que deje de ser importante, se relativiza, porque prácticamente toda la cadena de valor termina articulada en su fase de comercialización con pocas empresas, la mayoría de capital transnacional, vinculadas a Cargill, Archer Daniels Midland, Uriger International y otra menos especializada, que pasó hace algunos años de los capitales colombianos a ser dependiente de Petróleos de Venezuela.¹⁴

Esta expansión no ha sido posible sin la participación del Estado, con políticas como el aseguramiento de la provisión y el subsidio a los combustibles —que en Bolivia son una sustancia controlada—, los tratados comerciales, las políticas de frontera para la internación de insumos y la facilitación de exportaciones, la flexibilización de las normas ambientales, la provisión de infraestructura, entre otros, que son evidentes mecanismos de fomento a este tipo de esquemas de negocio.

En el caso de la soya, el Plan de Desarrollo Económico y Social 2016-2020 del Estado boliviano, aprobado por Ley 786, el 9 de marzo de 2016, establece un incremento de más de un millón de toneladas

¹⁴ Información tomada del periódico *Página Siete*, del 23 de octubre del 2016, respecto a una investigación realizada por la Fundación Tierra en 2016, actualmente en proceso editorial para su publicación.

de soya, pasando de las 3 millones 100 mil en el 2014 a 4 millones 400 mil en el 2020.

El Plan de Desarrollo Económico y Social no discrimina metas de superficie por cada uno de los cultivos, como lo hace con volúmenes, pero en general se indica un crecimiento de 1 millón 200 mil hectáreas en el periodo de cinco años, pasando de 3.5 millones de hectáreas con cultivos agrícolas a 4.7 millones a nivel nacional (Estado Plurinacional de Bolivia, Plan de Desarrollo Económico y Social, 2016).¹⁵ Con esta información podemos indicar que de mantenerse esas metas significaría un crecimiento de alrededor de 200 mil hectáreas año, y dados los datos de los otros cultivos, el crecimiento en soya tendrá que estar alrededor de 300 mil nuevas hectáreas hasta el 2020, lo que significa un incremento anual de sesenta mil hectáreas.

Ya afirmé en otras oportunidades que estas metas no son técnica ni financieramente posibles de alcanzar, y menos deseables (Bazoberry, 2016). Técnicamente habría que considerar que las tierras de las empresas están llegando al límite, y que requerirían mayores flexibilizaciones en normas de protección ambiental y sostenibilidad, con lo cual posiblemente ni se alcance la superficie deseada, o en su caso tendría que avanzar sobre tierras comunitarias y territorios indígenas, lo que en la magnitud propuesta causaría un conflicto de mediano y largo aliento. Financieramente es discutible la viabilidad de la inversión, dadas las características que tiene el país respecto a los países vecinos, los costos de transporte, tanto para internar insumos como para exportar el producto, el riesgo climático en aumento y el endeudamiento creciente del sector.

Incluso es discutible si es deseable; la principal razón es la deforestación permanente y las consecuencias colaterales, pero también es importante considerar la necesidad de concentrar los esfuerzos en otros cultivos para el consumo de la población. En el caso de Argentina, el cultivo de soya avanzó sobre otros cultivos, dejando en duda la seguridad en la alimentación de la población; en el caso de

¹⁵ En el 2014, voces oficiales del gobierno indicaron que una meta necesaria era de 13 millones de hectáreas; luego se fue desinflando la cifra, dada la inviabilidad técnica, económica y ambiental que suponía.

Brasil, el límite lo ha puesto la legislación (conservación y territorios indígenas) y la propia naturaleza. El caso de Uruguay es parecido al de Argentina, y en Paraguay ya se importan productos agrícolas que perfectamente se podrían producir de manera local. Un caso inverso e ilustrativo, más bien de retroceso, de un cultivo de estas características es China; la reducción paulatina del cultivo de la soya en su territorio fue una decisión política del gobierno, que desde 1995 ha priorizado el cultivo de granos para el consumo humano.¹⁶

No existe una discusión abierta al respecto. Más aún, a diferencia del sector campesino, indígena, originario, rural, que se encuentra en una fase de dispersión y localismo, las organizaciones empresariales, muy especialmente las del sector agropecuario de Santa Cruz, mantienen una estructura articulada de representación de sus intereses, y en los últimos años han mostrado nuevas estrategias de acción política ante el gobierno y la opinión pública.

El 21 y 22 de abril de 2015, Bolivia vivió un momento curioso en la historia del país: el gobierno convocó a una cumbre agropecuaria,¹⁷ en la cual prácticamente 50% de los participantes habilitados fueron representantes de la agroindustria empresarial, y el otro tanto de las organizaciones de productores afiliados a sindicatos y organizaciones económicas de pequeña producción (Centro de Investigación y Promoción del Campesinado, 2015). En este evento, la Cámara Agropecuaria del Oriente, a nombre del empresariado de Santa Cruz, presentó un documento en el que proponía discutir y aprobar cuatro puntos: 1. Seguridad jurídica, regularizar los desmontes que fueron realizados sin autorización, ampliar a siete años el periodo mínimo de verificación de la Función Económica Social (FES), promulgar una ley que eleve a delito penal el avasallamiento de tierras y ejecutar desalojos; 2. En tecnología, ampliar la aprobación del uso

¹⁶ China bajó de diez millones de hectáreas en 1961 a menos de siete millones en 2014 (FAOstat. Consulta: diciembre de 2016).

¹⁷ En palabras del presidente: "La próxima semana se garantiza la Cumbre Agropecuaria Sembrando Bolivia y el gran deseo es que el tema agropecuario pueda generar divisas como el sector hidrocarburiífero", anunció el jefe del Estado, Evo Morales Ayma" (*La Razón*, 16 de abril del 2015).

de la biotecnología comercial para maíz, algodón y soya (variedades resistentes a la sequía); generar una ley que regule la producción, importación y comercialización de organismos genéticamente modificados; reducir el gravamen a la importación de fertilizantes y subsidiar el fertilizante para los pequeños productores; 3. En comercio, flexibilizar los mecanismos y procedimientos de exportación; establecer un tasa de cero al impuesto al valor agregado (IVA) de los insumos utilizados por el sector productivo agropecuario por un periodo de cinco años, mínimamente; 4. En financiamiento, que la Empresa de Apoyo a la Producción de Alimentos proporcione insumos productivos y recursos económicos a los productores agropecuarios; que amplíe el porcentaje y valor de los créditos destinados al sector agropecuario (Cámara Agropecuaria de Oriente, 2015).

Varios de estos puntos ya fueron atendidos por el gobierno, como detener las amenazas de avasallamiento, mejorar las condiciones de comercio, tanto en la exportación como en la importación de insumos, y generar mejores condiciones de financiamiento, así como la apertura para la regulación de desmontes no autorizados y la ampliación de la superficie de desmonte permitida a los pequeños productores de cinco a veinte hectáreas sin más trámite.

Otros, en cambio, generaron una reacción adversa en las organizaciones y la propia sociedad, principalmente la flexibilización de las normas respecto a la verificación y cumplimiento de la FES, lo que finalmente se hizo a través de vías indirectas, como, por ejemplo, la flexibilización en respuesta al impacto de fenómenos climáticos, como inundaciones y sequías.

Lo que no pasó, por oposición de las organizaciones sociales, fue la apertura a nuevos cultivos y eventos derivados de los organismos genéticamente modificados, lo que al parecer es un aspecto esencial en el soporte de la agroindustria empresarial. Esto se puede apreciar por la resuelta actividad política y pública de los representantes de la agroindustria, no necesariamente agroindustriales, sino más bien funcionarios dependientes de instituciones de respaldo, que se han desplazado para modificar normativas que, a su entender, limitan el

desarrollo de la agroindustria y, por lo tanto, el aporte en ingresos que generan para el país.

No es un asunto sobre el que una parte del empresariado esté dispuesto a ceder. Desde entonces se ha desatado una campaña permanente para introducir el tema en el Estado, las organizaciones y los medios de comunicación, en sus propios términos:

Se ha juzgado conveniente avanzar en dos líneas de trabajo, por una parte en establecer un plan de comunicación para difundir las ventajas del uso de los organismos genéticamente modificados y desmitificar los daños a la salud y del medio ambiente que indican las organizaciones sociales y ambientalistas; y por otra parte, en generar información local del impacto productivo y ambiental principalmente a través de las pruebas de campo, para lo cual, es necesario que funcione el Comité Nacional de Bioseguridad. En ese sentido, se ha articulado la Mesa Técnica de OGM con la participación de diversos actores de la cadena productiva de alimentos, como el IBCE, la CAO, empresas de agroquímicos, Colegio de Ingenieros Agrónomos, Promasor, Gobierno Departamental de Santa Cruz, CIAT, entre otros. Uno de los objetivos de la mesa es la conjunción de esfuerzos económicos y técnicos para llevar adelante diversas acciones que permitan socializar la información de los beneficios del uso de la biotecnología moderna al público en general y a los actores de opinión pública, de tal manera de brindar información confiable existente de las experiencias de los países que vienen utilizando esta tecnología. Asimismo, en el marco de la Mesa Técnica se ha aprobado el Plan Comunicacional presentado por el Instituto Boliviano de Comercio Exterior-IBCE, quien ha sido la institución designada para implementar el plan de acuerdo a las actividades establecidas y el presupuesto aprobado (Asociación de Productores de Oleaginosas y Trigo, 2016a).

En paralelo, las organizaciones empresariales de productores, relacionados con la agroindustria cruceña, se han esforzado en demostrar la importancia de la participación de los pequeños productores en el sector de la soya e incorporarlos orgánicamente a las estructuras y la toma de decisiones de sus organizaciones, lo que efectivamente ocurre hoy en día. La Cámara de Pequeños Productores del Oriente ha levantado la voz en favor de los cultivos con base en organismos genéticamente modificados, lo que ha generado una reacción y un

distanciamiento de su posible articulación al movimiento campesinos de origen sindical y étnico. Esto no debe llevar a desconocer que allí se están gestando nuevas estructuras productivas y de productos, que en el mediano plazo pueden jugar un rol fundamental en el debate político del campo, cuyas características hoy son indefinidas, aunque aparezcan más cercanas a la agroindustria exportadora, como su máximo dirigente llama a “la producción comercial”.

CONCLUSIÓN: PLURINACIONALIDAD Y DESARROLLO RURAL EN BOLIVIA

Al final, la discusión es si la condición de plurinacionalidad en el campo boliviano, la dimensión territorial, étnica, política y económica de las demandas históricas de la población rural, indígena y campesina y el tránsito permanente hacia la culminación de procesos comunitarios son una condición histórico-estructural del país, o la construcción política discursiva de un imaginario colectivo expresado en coyunturas y ciclos de poder determinados.

En mi criterio, la permanencia de la ruralidad, expresada en colectivos comunitarios y, por lo tanto, diversos, e incluso dispersos, es una condición estructural que se condensa en coyunturas en las que coinciden factores organizativos y políticos que permiten a los campesinos y los indígenas disputar la orientación del Estado con otras corrientes que promueven diferentes sentidos de desarrollo y acumulación.

La condición estructural se sustenta en la tierra y el territorio como base material de las posibilidades reales de control de los recursos naturales y los medios de sustento; la base social en el número de personas que viven en el campo, aquellas que se mueven, circulan y ocupan circunstancialmente la ciudad al mismo tiempo que refuerzan su condición, real o simbólica, de pertenencia territorial rural; la fuerza viva de la comunidad como forma de propiedad, pero también de organización de la producción y el trabajo, así como la solidaridad y la prestación de servicios no monetarios tan característicos de la vida rural. Ésta es la esencia de la dimensión

plurinacional y la de una economía plural que orienta la relación entre las organizaciones y las instituciones, y también con el Estado.

Son las organizaciones, desde la diversidad y el localismo, las que deben tomar la iniciativa, más allá de los afanes de bajar proyectos y recursos que han sesgado la noción de desarrollo en nuestros países; es hacerse cargo de la responsabilidad de pensarse en una situación particular, incomparable en la historia de Bolivia. En otras palabras, trabajar sobre las autonomías y la responsabilidad local sobre los territorios, comprender la vida de las personas como una circularidad cuyo fin en muchos casos puede ser el retorno al campo, y abandonar el sentido colonizador del dominio sobre la naturaleza y las personas, que se encuentran al margen del sistema político y económico convencional. Abrirse y adoptar lo culturalmente distinto, en especial los migrantes, a zonas desconocidas y muchas veces, al menos inicialmente, adversas.

Debe decirse que, en el avance de las comunidades en Bolivia, el desarrollo de los territorios rurales no necesariamente es compatible con un Estado concéntrico, ni con una organización política que atesore los distintos niveles de gobierno. Sin embargo, en el pasado fue indispensable conquistar el espacio nacional para lograr transformaciones locales, dada la necesidad de leyes y estructuras administrativas para introducir cambios en los poderes locales.

Sostener un Estado con alta capacidad de generación de empleo directo y distribución de recursos provoca una presión en el crecimiento económico y la obtención de renta para el Estado. En el caso de Bolivia, ahí se afina la historia de la dependencia en la minería y los hidrocarburos. El tema que nos ocupa es si la agricultura puede sustituir o complementar los ingresos que tradicionalmente han provenido de otras fuentes, si la vía de fomento a la actividad agroempresarial industrial compensa los incentivos económicos, los pasivos ambientales y los conflictos sociales que ocasiona.

No cabe duda de que la agroindustria genera movimiento económico; el simple hecho de quitar el bosque para habilitar tierras agrícolas significa circulante, maquinaria, empleo, burocracia, pren-

sa. Pero, ¿es la vía más adecuada, sostenible en el tiempo, y sobre todo es soberana para el país?

En el caso de Bolivia, como en otros países, se busca mostrar la compatibilidad de los distintos modelos de desarrollo agropecuario, incluso el deseo de su complementariedad, considerando que es un problema de escala, no de orientación y sistema productivo. Los distintos sectores han recibido beneficios, aunque de distinta índole; unos en tierra, otros en mercado, otros en flexibilización de normativa.

Sin embargo, los recursos son limitados, tanto la tierra, el bosque y el agua como el dinero. Volviendo al Estado y el ámbito político, las preguntas son: ¿Qué caminos tomará el gobierno de Bolivia ahora que cuenta con recursos restringidos y de una manera condicionada? ¿Se desplazará la balanza en los equilibrios que se hicieron para atender a sectores tan disímiles del sector productivo? Y desde la opinión pública y el criterio de los consumidores, ¿cuánto valorará el tema rural en la disputa electoral permanente que vive el país?

Quedan muchos temas pendientes que no fueron tratados en este documento y son marginalmente abordados en el país, como la situación de la soberanía alimentaria, la eficiencia de la inversión pública, el sentido y la orientación de los modelos de desarrollo, el conocimiento de las economías indígenas y campesinas, el impacto del extractivismo minero, hidrocarburífero, maderero, agroexportador de materias primas, que con algunos énfasis son similares a las preocupaciones de los países de la región.

Lo único cierto, por el momento, en lo que destacaría Bolivia y podría coadyuvar a la discusión en los países de América Latina, lo que buscamos realzar en este documento, es que las comunidades, la propiedad colectiva, disponen de bases materiales, tierra y recursos naturales como nunca antes en la historia contemporánea, de un marco jurídico apropiado, una participación política orgánica, unas posibilidades y unos desafíos que aún no logramos comprender en su verdadera dimensión, y me temo que tampoco sus dirigentes nacionales, y menos aún los funcionarios públicos.

BIBLIOGRAFÍA

- ALBÓ, Xavier (2012). “Censo 2012 en Bolivia: posibilidades y limitaciones con respecto a los pueblos indígenas”. *Tinkazos. Revista Boliviana de Ciencias Sociales*, 32 (diciembre): 33-45.
- ASOCIACIÓN DE PRODUCTORES DE OLEAGINOSAS Y TRIGO, ANAPO (2016a). *Memoria anual 2015* [en línea]. Disponible en: <<http://www.anapobolivia.org/publicaciones.php?op=1&tipo=4&id=263>>.
- ASOCIACIÓN DE PRODUCTORES DE OLEAGINOSAS Y TRIGO, ANAPO (2016b). “Anapo en cifras”. *Boletín Estadístico Mensual* (diciembre) [en línea]. Disponible en: <<http://www.anapobolivia.org/boletin/anapo-cifras.php?id=1064>>.
- BAZOBERRY CHALI, Óscar (2011). “Bolivia: soberanía (de)limitada (fundamentos y debate)”. *Mundo Siglo XXI. Revista del Centro de Investigaciones Económicas, Administrativas y Sociales del Instituto Politécnico Nacional*, 7, 26: 85-94.
- BAZOBERRY CHALI, Óscar (2012). “El dato y sus implicaciones para el sector agropecuario y la población rural en Bolivia”. *Tinkazos. Revista Boliviana de Ciencias Sociales*, 32 (diciembre): 61-73.
- BAZOBERRY CHALI, Óscar (2016). “Desarrollo rural sostenible: contexto, agendas y desafíos post 2015”. *Umbrales. Revista del Postgrado en Ciencias del Desarrollo*, 30 (julio): 15-60.
- BAZOBERRY, Óscar, *et al.* (2017). “Diagnóstico del cacao amazónico en comunidades del Beni” (mimeo). Centro de Investigación y Promoción del Campesinado-Instituto para el Desarrollo Rural de Sudamérica.
- CÁMARA AGROPECUARIA DE ORIENTE, CAO (2015). “Agenda agropecuaria”, presentada en la Cumbre Productiva “Sembrando Bolivia”, abril. Santa Cruz.
- CENTRO DE INVESTIGACIÓN Y PROMOCIÓN DEL CAMPESINADO, CIPCA (2015). *Aportes para el desarrollo rural integral sustentable de Bolivia. Hacia la Cumbre Productiva “Sembrando Bolivia”*. Santa Cruz: Centro de Investigación y Promoción del Campesinado.

- ESTADO PLURINACIONAL DE BOLIVIA (2007). Plan Nacional de Desarrollo: Bolivia Digna, Soberana, Productiva y Democrática para Vivir Bien. Lineamientos estratégicos 2006-2011.
- ESTADO PLURINACIONAL DE BOLIVIA (2009). Constitución Política del Estado.
- ESTADO PLURINACIONAL DE BOLIVIA (2016). Plan de Desarrollo Económico y Social 2016-2020 en el Marco del Desarrollo Integral para Vivir Bien.
- EYZAGUIRRE RODRÍGUEZ, José Luis (2015). *Importancia socioeconómica de la agricultura familiar en Bolivia*. La Paz: Tierra.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA, INE (2013). Censo de Población y vivienda 2012 [en línea]. Disponible en: <<https://www.ine.gob.bo/index.php/estadisticas-del-sector-publico/item/246-censo-de-poblacion-y-vivienda-2012>>.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA, INE (2015). Censo Agropecuario 2013 [en línea]. Disponible en: <<https://www.ine.gob.bo/index.php/prensa/publicaciones/118-publicaciones/estadisticas-por-actividad-economica/158-censo-agropecuario-2013-bolivia>>.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA, INE (2016). *Series históricas, 80 años generando estadísticas*. La Paz: Instituto Nacional de Estadística.
- INSTITUTO NACIONAL DE REFORMA AGRARIA, INRA (2006). Ley N° 3545 de Reconducción Comunitaria de la Reforma Agraria [en línea]. Disponible en: <<http://www.inra.gob.bo/InraPb/upload/DBL-51-88-95999.pdf>>.
- INSTITUTO NACIONAL DE REFORMA AGRARIA, INRA (2016). *Audiencia Pública de Rendición de Cuentas. Final Gestión 2015* [en línea]. Disponible en: <<http://www.inra.gob.bo/InraPb/upload/Presentacion%20Rendicion%20de%20Cuentas%202015-2016.pdf;jsessionid=30F10EE925EB684034C7EFB03DA1ACEC>>.
- SOLIZ, Lorenzo (2016). “Cambios, persistencias y desafíos del mundo rural”. *Umbrales. Revista del Postgrado en Ciencias del Desarrollo*, 30 (julio): 215-241.

VICEMINISTERIO DE DESARROLLO RURAL AGROPECUARIO (2016).
“Diálogo sobre seguridad y soberanía alimentaria, cambio climático y contribución a políticas públicas para la agricultura familiar. PPT”, noviembre. La Paz.