



---

## ARTÍCULO DE PRENSA

### MEDIO SIGLO DE POLÍTICAS AGRARIAS Y DE TIERRAS EN BOLIVIA

#### LA CONSTRUCCIÓN DEL CAPITALISMO EN EL AGRO\*

Enrique Ormachea S.<sup>1</sup>

- *Como concluye el autor, la reconducción de las políticas hacia la publicitada “revolución agraria” no se abstrae a los más de 50 años de acción estatal en materia de tierras y producción agropecuaria y forestal. Los terratenientes modernos parecen solidificarse para consolidar la producción capitalista en desmedro de la economía campesina*

Las transformaciones más relevantes acontecidas en la sociedad agraria, en los últimos veinte años, tienen relación con la cada vez mayor presencia de la producción agrícola, ganadera y forestal capitalista, asentada fundamentalmente en el oriente del país, y la cada vez menor importancia de la producción campesina del occidente del país. El propósito de este artículo es, por tanto, describir este proceso y señalar sus tendencias, en el marco de las políticas agrarias y de tierras en curso.

#### Las dos vías: “farmer” y “junker”

La estructura agraria boliviana en el periodo anterior a la revolución de abril de 1952, se caracterizaba por el predominio de unidades productivas organizadas bajo el sistema de hacienda que coexistían con comunidades campesinas y con pequeñas propiedades. En este sentido, las relaciones de producción dominantes estaban basadas en la renta en trabajo, es decir, en la prestación obligada de servicios personales. En las comunidades campesinas aún predominaba una suerte de economía de autosubsistencia, en la que se combinaba la propiedad individual de la tierra con la colectiva y donde la organización de la producción se basaba en la fuerza de trabajo familiar y en formas de cooperación e intercambio de trabajo. (Paz, D; 1989)

La revolución de 1952, que puso fin a la hegemonía de la oligarquía minera y terrateniente, desencadenó –en el ámbito agrario– las dos vías de desarrollo capitalista en la agricultura. Por un lado, se produjo la revolución campesina que, a través de la acción directa, confiscó y parceló las propiedades terratenientes en los valles y el altiplano, eliminando de hecho el latifundio feudal basado en la renta en trabajo y sentando así las bases para el desarrollo de la vía “campesina” o “farmer”, también promovida a través de los programas de colonización de las tierras bajas de los departamentos de La Paz, Cochabamba y Santa Cruz. Por otro lado, la Ley de Reforma Agraria de 1953 dio curso al proceso a través del cual las haciendas –fundamentalmente asentadas en el oriente del país– se transformaron

---

\* Versión basada en el documento de coyuntura “¿Revolución agraria o consolidación de la vía terrateniente? El Gobierno del Mas y las políticas de tierras”, CEDLA, 2007 de pronta publicación.

<sup>1</sup> Sociólogo. Investigador del Centro de Estudios para el Desarrollo Laboral y Agrario (CEDLA) en temas rurales

en empresas capitalistas, con lo que también se generaban las bases para el desarrollo de la vía “junker” o terrateniente.

### **1953-1985: Las bases para el desarrollo capitalista en el agro**

El gobierno del MNR se propuso el desarrollo capitalista del país en el marco del modelo de sustitución de importaciones, caracterizado por una fuerte intervención y participación estatal en la economía. Este modelo se planteó, por un lado, la diversificación de las exportaciones (minerales, hidrocarburos y productos agropecuarios tropicales) y, por otro, la sustitución de importaciones, principalmente de alimentos.

La sustitución de productos agrícolas y la priorización de una industria fundamentalmente alimentaria planteaban la necesidad de una agricultura transformada, capaz de lograr el abastecimiento de productos básicos de la canasta familiar y de proporcionar materia prima para los procesos industriales. Las políticas se orientaron a estos propósitos, por lo que la región de las tierras bajas –fundamentalmente Santa Cruz– se convertiría, en un lapso relativamente corto, en la región de mayor dinámica de la actividad agrícola del país. (Escobar, J y Samaniego, C; 1981).

Hasta 1975, se podía aún advertir un incremento significativo de la producción agrícola campesina como de la moderna capitalista, tanto por superficie cultivada como por rendimientos. Sin embargo, ya entonces la superficie cultivada en el oriente estaba determinando una disminución de la participación de los cultivos tradicionales (andinos) a pesar de su expansión; éstos, que en 1950 representaban el 62% del total de cultivos, en 1975 significaban el 56%. Entre 1975 y 1980, esta tendencia se acentúa debido a, por un lado, cambios en los hábitos de consumo, con un creciente predominio de productos manufacturados (arroz, azúcar, fideo y grasas), y, por otro, a la discontinuidad del apoyo estatal a cultivos en manos de campesinos de los valles y del altiplano. (Escobar, J y Samaniego, C; 1981).

La progresiva consolidación de la agricultura capitalista en el oriente del país, durante el periodo de sustitución de importaciones, fue posible a través de varias acciones estatales. Entre las más relevantes se pueden citar aquellas relacionadas al crédito estatal y la distribución de tierras. De acuerdo al estudio ya citado, en 1973, como resultado de la importancia de la producción de algodón y caña de azúcar, Santa Cruz llega a concentrar el 80,8% del total del crédito agrícola. Con relación a la distribución de tierras, sólo durante el gobierno de Banzer (1971-1978), se distribuyeron 17.800.000 hectáreas, de las cuales el 90% se ubicaban en los departamentos de Santa Cruz y Beni (Urioste, M; 1988); es decir, departamentos donde se desarrollaba la agropecuaria capitalista. Es, pues, sobre la base de la gran propiedad de la tierra –adquirida u obtenida legal o ilegalmente– que se construyen las bases para el desarrollo de la gran empresa agrícola y pecuaria.

La expansión de los cultivos de la agroindustria capitalista en Santa Cruz (fundamentalmente caña y algodón) estuvo acompañada hasta fines de los años ochenta por un aumento en la intensidad de los requerimientos de fuerza de trabajo asalariada temporal y que tuvo, entre los campesinos parcelarios a nivel local y de las regiones de su influencia de los departamentos de Cochabamba, Potosí y Chuquisaca, una fuente importante de abastecimiento (Ormachea, E; 1985: 35). La semiproletarización de contingentes campesinos que se observaba ya en el periodo de sustitución de importaciones, implicaba procesos de diferenciación campesina en distintas regiones del país.

Entre 1961-1963, el valor de la producción agropecuaria campesina significaba el 82,2% del valor total de la producción agropecuaria nacional, mientras que a finales del periodo de sustitución de importaciones (1982-1984), el valor de la producción campesina ya sólo representaba el 58,3%. (Véase Cuadro No.1)

### **1985-2004: Neoliberalismo y la consolidación de la vía terrateniente**

El periodo neoliberal se caracteriza, entre otros aspectos, por la orientación de la producción doméstica al mercado externo, por la liberalización de los mercados y la apertura comercial. En este periodo, las políticas agrarias se orientan a favorecer la agricultura de exportación, promoviendo la exportación de productos –como la soya– que gozaban de preferencias arancelarias como resultado de acuerdos comerciales y subsidios. (Pérez, M; 2007)

Con el mismo propósito, el Estado privilegia –a través de sus políticas– el aprovechamiento y explotación de otros recursos naturales, como los forestales, por parte de sectores empresariales. Asimismo, durante este periodo, la producción agropecuaria campesina –sobre todo de la andina– va perdiendo importancia a raíz de la apertura irrestricta de la economía boliviana, pues se encuentra en clara desventaja competitiva, tanto en relación con la producción de los países vecinos (Pérez, M, 2007) como con la propia producción nacional de productos alimenticios provenientes del oriente del país.

En efecto, mientras que en 1986, el 77% del total de la superficie cultivada correspondía a cultivos como los cereales, frutas, hortalizas y tubérculos, con una predominancia de producción campesina, hacia 2004 estos cultivos significaban solamente el 48,2%. Por otro lado, mientras los cultivos industriales –que representan mayoritariamente producción bajo relaciones capitalistas– representaban solamente el 12,5% del total de la superficie cultivada en 1986, hacia 2004 ya ocupaban el 44,4 %. Asimismo, mientras en 1986 el 46,6% del total de la producción agrícola correspondía a los cultivos industriales, en 2004 esta producción representaba ya el 63,5%. (Véase Cuadro No. 2)

Estas tendencias de mayor participación de la producción capitalista frente a la producción campesina, se ponen también de manifiesto a partir de información sobre el valor de la producción agropecuaria. Entre 2000-2002, del valor total de la producción agropecuaria, ya solamente el 39,7% le correspondía a la producción campesina y el 60,3%, a la producción empresarial capitalista. (Véase Cuadro No. 1)

Estos procesos implican cambios en la configuración regional de la producción agrícola, pecuaria y forestal. Así, los departamentos del oriente (Santa Cruz, Beni y Pando) concentran ya el 59% del total de la superficie cultivada, el 73,3% del total del hato ganadero bovino y producen el 60,1% del total de la producción forestal.

La importancia cada vez mayor de la producción capitalista, sobre todo en el oriente, implica también la presencia de proletarios del campo en la región. Si bien cultivos como el algodón y la caña continúan demandando fuerza de trabajo semiproletarizada de origen campesino (fundamentalmente para las cosechas), el resto de cultivos articulan proletarios de la propia región, es decir, trabajadores que se reproducen exclusivamente de la venta de su fuerza de trabajo en diferentes empresas agrícolas durante todo el ciclo agrícola. (Pacheco, P; 1993) La zafra de la castaña presenta también esta tendencia a utilizar

mayoritariamente trabajadores urbanos y rurales temporales desprovistos de medios de producción y que, todos los años, se internan al bosque para recolectar ese producto.

Finalmente, es importante señalar que el peso cuantitativo que aún se observa de unidades económicas campesinas en los valles (alrededor de 164.000) y sobre todo en los departamentos del altiplano (alrededor de 225.000) (Pacheco, P y Ormachea, E; 2000) y la cada vez menor relevancia de su producción, parecería mostrar una tendencia que marcaría la presencia de una parte de la población agrícola campesina que ya no figuraría fundamentalmente en el mercado “como vendedora de medios de subsistencia, sino como vendedora de fuerza de trabajo y como compradora de medios de subsistencia”. (Kautsky, K; 1983) En este sentido, la presencia o aumento de pequeñas explotaciones no implica necesariamente la persistencia de unidades productivas campesinas, sino “sólo una forma particular del aumento de las familias semiproletarias o proletarias que se produce al mismo tiempo que el aumento de las explotaciones capitalistas” (Kautsky, K, 1983).

### **“Revolución agraria”: Por la misma senda**

El actual gobierno del Movimiento Al Socialismo (MAS) ha generado muchas expectativas con relación al futuro que le esperaría a la economía campesina, teniendo en cuenta que el partido de gobierno es, en lo fundamental, un partido campesino.

Es importante empezar señalando que las políticas agrarias centrales de este gobierno no rompen, en lo fundamental, con las políticas sectoriales que estuvieron vigentes en el periodo neoliberal. El Plan Nacional de Desarrollo (PND) sostiene que “el desarrollo agrícola priorizará a las unidades pequeñas y medianas, orientando la integración vertical con la agroindustria”, es decir, se mantiene el enfoque de cadenas productivas, en las que la producción campesina es subsumida o subordinada al capital. Con relación al mercado interno –al cual está estrechamente ligada la producción campesina– el PND persiste en el ofrecimiento del reducido mercado del Programa “Compro Boliviano” y una “política arancelaria selectiva por sectores priorizados, mediante la creación de nichos de moderada protección arancelaria y diferenciada”, así como “el desarrollo de productos en el mercado interno con visión hacia las exportaciones de manera que el mercado nacional sirva de plataforma para el mercado internacional”.

En otras palabras, sólo las unidades productivas campesinas que sean capaces de competir con mercancías extranjeras tendrán posibilidades de mantenerse en el mercado interno. Esta orientación en el ámbito sectorial y la propuesta de considerar a las transnacionales y grandes empresas nacionales como socias en la explotación e industrialización de los recursos naturales para la “generación de excedentes”, permite inferir que serán estos sectores y los ligados al mercado externo quienes se beneficiarán a partir de las políticas públicas en curso.

Las medidas concretas de la denominada “revolución agraria” se han expresado, hasta el momento, en los decretos supremos de junio de 2006 y la reforma de la Ley INRA, promulgada en noviembre de ese mismo año; ambas responden, en lo esencial, a las políticas de tierra prevalecientes desde la aprobación de la Ley INRA en 1996, a saber: i) un fuerte énfasis en la distribución de las pocas tierras fiscales existentes (fundamentalmente forestales), lo que se asemeja más a un simple programa de colonización de tierras fiscales que a una verdadera reforma agraria; ii) el respeto a la gran propiedad agraria terrateniente –cualquiera sea su extensión– que cumpla función económico social; iii) expropiación de tierras por causas sociales de aplicación restringida para beneficiar a contados pueblos

indígenas; iv) indemnizaciones por expropiaciones, tomando en cuenta el valor de mercado de la tierras afectadas o con extensiones de tierras cuyo valor de mercado sea equivalente al monto a ser compensado; v) ante la imposibilidad de afectar a la gran propiedad terrateniente, se promueve el desarrollo de programas de acceso de campesinos a la tierra vía crédito, es decir la aplicación de modelos de “reforma agraria asistidos por el mercado” ideados por el Banco Mundial para preservar la gran propiedad terrateniente; vi) la gran mayoría de indígenas y campesinos pobres deberán esperar la culminación del proceso de saneamiento, después del cual, hipotéticamente, podrían acceder a tierras que sean previamente revertidas. El proceso de saneamiento ha sido extendido por siete años más, es decir hasta el 2013, y no existe, además, ninguna base empírica que permita afirmar que de este proceso se podrá contar con tierras suficientes y de calidad para su redistribución.

Tanto por la orientación de las políticas agrarias como por las de tierra, el gobierno del MAS consolidará las tendencias históricas señaladas anteriormente, proceso que –como hemos visto– lo inició el MNR a la luz del “nacionalismo revolucionario” y que se profundizará a la luz del “capitalismo andino”.

## CUADRO 1

### VALOR DE LA PRODUCCIÓN AGROPECUARIA CAMPESINA Y EMPRESARIAL

PERIODO	VALOR PROD. CAMPESINA	VALOR PROD. EMPRESARIAL	TOTAL (CAMP + EMP)	% PROD. CAMPESINA	% PROD. EMPRESARIAL	INDICE V. PROD.	INDICE V. PROD.
1961 - 63	338.523	73.443	411.966	82,20	17,80	100	100
1982 - 84	485.146	347.379	832.525	58,30	41,70	143	473
2000 - 02	634.809	963.067	1.597.876	39,70	60,30	188	1311

Fuente: Zeballos Hurtado, Hernán, Agricultura y Desarrollo Sostenible. SIRENARE, COSUDE, PLURAL Editores. La Paz 2006

## CUADRO 2

### BOLIVIA SUPERFICIE CULTIVADA Y PRODUCCIÓN AGRÍCOLA

(en miles de hectáreas y miles de toneladas)

	1986		2004	
	Sup.	Prod.	Sup.	Prod.
Cereales	648,5	825,7	735,4	1.283,9
Estimulantes	33,5	28,6	25,3	24,8
Frutas	89,7	678,9	100,5	925,5
Hortalizas	110,2	342,9	111,2	395,5
Industriales	173,5	3.089,5	1.023,0	7.333,4
Tubérculos	211,5	1.213,1	162,9	1.145,1
Forrajes	110,3	442,1	144,0	427,8
<b>Total</b>	<b>1.377,2</b>	<b>6.620,8</b>	<b>2.302,3</b>	<b>11.536,0</b>

FUENTE: Pérez L., Mamerto, No todo grano que brilla es oro. Un análisis reflexivo del cultivo y de la exportación de la soya en Bolivia. CEDLA, La Paz 2007

## **Bibliografía**

- Paz, Danilo. **Estructura agraria boliviana**. Editorial Popular. La Paz 1989.
- Escobar, Javier y Samaniego, Carlos. **Agricultura, requerimientos y disponibilidad de fuerza de trabajo en Santa Cruz, Bolivia**. Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral, La Paz 1981
- Urioste, Miguel. **Segunda Reforma Agraria. Campesinos, tierra y educación popular**. CEDLA. La Paz 1988.
- Ormachea, Enrique. “Los obreros agrícolas temporales del algodón y la caña y sus derechos”. En Debate Agrario N° 8 Trabajadores temporales. ILDIS, La Paz 1987.
- Pérez L., Mamerto. **No todo grano que brilla es oro. Un análisis reflexivo del cultivo y de la exportación de la soya en Bolivia**. CEDLA, La Paz 2007.
- Pacheco, Pablo y Ormachea, Enrique. **Campesinos, patrones y obreros agrícolas: una aproximación a las tendencias del empleo y los ingresos rurales en Bolivia**. CEDLA. La Paz 2000.
- Pacheco, Pablo. **Determinantes y tendencias del mercado de trabajo de temporada en la empresa agrícola de Santa Cruz**. CEDLA, La Paz 1994.
- Kautsky, Kart. **La cuestión agraria**. Siglo XXI Editores. México 1983.
-