



Políticas agrarias del gobierno del MAS o la agenda del "poder empresarial - hacendal "

Enrique Ormachea S.
Nilton Ramírez F.

Políticas agrarias del gobierno del MAS o la agenda del “poder empresarial-hacendal”

Enrique Ormachea S.

Nilton Ramirez F.



La Paz - Bolivia

2013

Centro de Estudios para el Desarrollo Laboral y Agrario -
CEDLA

Políticas agrarias del gobierno del MAS o la agenda del
“poder empresarial-hacendal” / por Enrique Ormachea S. y
Nilton Ramirez F. / CEDLA

(Serie Documento de Coyuntura) N° 19 Primera edición
La Paz: CEDLA, octubre de 2013, 100 p.

I. t.

II. s.

Documento de Coyuntura 19

Políticas agrarias del gobierno del MAS o la agenda del “poder empresarial-hacendal”

Enrique Ormachea S. / Nilton Ramirez F.

Primera edición

Octubre de 2013

Depósito legal: 4 - I - 2483 - 13

Edición: Amanda Limpias
Diseño y armado: Alfredo Revollo Jaén
Producción editorial: Milton Iñiguez
Fotografía de tapa: Cortesía Reynaldo Zaconeta (ABI)
Impresión: Imprenta Presencia

Editorial CEDLA
Av. Jaimes Freire N° 2940, Sopocachi
Telfs. 2-412429 / 2-413175 2-413223
Fax: (591) (2) 2-414625
E-mail: info@cedla.org
URL: www.cedla.org
La Paz - Bolivia

© 2013 Derechos reservados

Impreso en Bolivia
Printed in Bolivia

El presente Documento de Coyuntura fue elaborado por el Centro de Estudios para el Desarrollo Laboral y Agrario (CEDLA) en el marco del proyecto “Bases para la gestión territorial indígena de las naciones Killakas y Guarani” y cuenta con apoyo de IBIS.

Ninguna parte de esta publicación, incluido el diseño de tapa, puede ser reproducida, almacenada o transmitida de manera alguna, ni por ningún medio, sin permiso previo del editor.

Índice

Presentación	7
Introducción	11
Las demandas del “poder empresarial-hacendal” y el gobierno del MAS	17
Legitimación de desbosques ilegales.....	19
Ampliación temporal de plazo para la verificación de la función económica social de la tierra	25
Ampliación de uso de transgénicos en la producción agrícola.....	26
Levantamiento de restricciones temporales a las exportaciones agropecuarias y agroindustriales.....	30
El “horizonte anticapitalista” del gobierno del MAS al servicio del “poder empresarial-hacendal” y de los campesinos ricos	41
Ley No. 300 o la “Madre Tierra” en manos de los medianos y grandes propietarios.....	43
La Ley No. 338 de OECAS y OECOM y los campesinos ricos.....	50
El Fondo Proleche o la protección a las ganancias de la agroindustria lechera.....	53

Apoyo gubernamental a la exportación de quinua o el incentivo a los campesinos ricos y a la burguesía agraria en las tierras altas.....	60
Crédito agrícola “garantizado” o la subordinación de los productores campesinos al capital comercial o industrial.....	62
Dos flamantes alianzas del gobierno del MAS con fracciones del “bloque empresarial-hacendal” amazónico: los industriales cárnicos y los empresarios madereros.....	66
Algo para los campesinos pobres: el Seguro agrario para municipios con mayores niveles de pobreza (SAMEP).....	70
El gobierno del MAS y la consolidación de la base material del “poder empresarial-hacendal”.....	77
Las mejores tierras siguen en manos de medianos y grandes propietarios.....	79
La producción agrícola se concentra entre los pequeños, medianos y grandes productores agrícolas capitalistas.....	87
Consideraciones finales.....	93

Índice de cuadros

Cuadro 1	Bolivia: Decretos Supremos de suspensiones y autorizaciones temporales de exportación de productos agrícolas y agroindustriales. 2008-2013	32
Cuadro 2	Santa Cruz: Evolución de los volúmenes de producción de cultivos sujetos a restricciones temporales a la exportación, según periodos (2003-2007 / 2008-2012) (En toneladas métricas).....	35
Cuadro 3	Bolivia: Evolución de exportaciones de productos agropecuarios y agroindustriales sujetos a restricciones temporales de exportaciones según periodos	
Cuadro 4	Bolivia: Estimaciones de la distribución de los recursos del Fondo proleche según empresas	59
Cuadro 5	Bolivia: Participación de los actores en la tenencia de bosques bajo manejo 1996-2012 (en millones de hectáreas)	71
Cuadro 6	SAMEP: Superficie cultivada y productores registrados para la campaña de verano, 2012-2013	75
Cuadro 7	Bolivia: Titulación y estado del saneamiento de tierras por tipo de propiedad según periodos.....	81
Cuadro 8	Origen de la redistribución de tierras en Bolivia (ha) por departamento con base en el proceso de saneamiento de TCO.....	83
Cuadro 9	Bolivia: Evolución de los volúmenes de producción por rubros según periodos (en TM)	86

Cuadro 10	Bolivia: Volúmenes de producción, según regiones 2005/06-2011/12 (p) (en toneladas métricas)	89
Cuadro 11	Bolivia: Variaciones en los volúmenes de producción, según cultivo 2005/06-2011/12 (p) (en toneladas métricas)	91

Presentación



En el último tiempo se va percibiendo una relación cada vez más estrecha del gobierno del MAS con sectores empresariales representativos de los intereses agropecuarios y agroindustriales de las tierras bajas el país, específicamente, del departamento de Santa Cruz. Este acercamiento —que formalmente tuvo su inicio en el denominado Encuentro Plurinacional realizado en Cochabamba entre diciembre de 2011 y enero de 2012— ha ido tomando cuerpo y robusteciéndose a través de una serie de políticas agrarias desplegadas por el gobierno de Evo Morales entre 2012 y 2013.

Por la importancia política de dicho proceso, el CEDLA vio por conveniente realizar un seguimiento de dichas políticas a objeto de tener un cuadro de situación mucho más preciso sobre el rumbo que va tomando el gobierno en relación a la problemática agraria e identificar a las clases sociales o fracciones de clase que están siendo beneficiadas con la aplicación de las mismas.

El documento que ahora presentamos ha cumplido con este objetivo y por tanto responde al interés institucional de colocar en la mesa de debate un nuevo análisis acerca de las orientaciones de un gobierno que, pese a representar cada vez más abiertamente los intereses generales de la burguesía, sigue presentándose —sobre todo para el consumo externo— como revolucionario y anticapitalista.

Javier Gómez Aguilar
Director Ejecutivo del CEDLA

La Paz, octubre de 2013

Introducción



Entre 2012 y lo que va de 2013 se han promovido y aprobado una serie de leyes y decretos supremos que dan cuenta acerca del rumbo que van tomando las políticas del gobierno del MAS en el ámbito agrario.

Como se sabe, en los últimos años, las organizaciones empresariales agroindustriales más importantes de Santa Cruz como la Asociación Nacional de Productores de Oleaginosas y Trigo (ANAPO) y la Cámara Agropecuaria del Oriente (CAO) le han planteado al gobierno de Evo Morales varias demandas en defensa de sus intereses, entre las que destacan las siguientes: i) la legalización de desbosques ilegales realizados por los productores agropecuarios desde 1996, con el argumento de que las tierras desboscadas ilegalmente fueron utilizadas de forma sostenible en agricultura y o ganadería; ii) la ampliación del plazo para la verificación de la Función Económica Social de la tierra, arguyendo que su carácter bianual dificulta o restringe el acceso al crédito agrícola basado en la propiedad de la tierra como garantía; iii) una ampliación de permisos de uso de transgénicos en varios cultivos con el justificativo de la necesidad de incrementar rendimientos en la producción agrícola y, por tanto, lograr mayores volúmenes de alimentos para el mercado interno y la exportación; y iv) el levantamiento de restricciones temporales a las exportaciones de productos agrícolas o agroindustriales aduciendo que son medidas de desincentivo para los productores agropecuarios.

Sin embargo, y como lo señala el boletín de noticias de la Asociación de Productores de Oleaginosas y Trigo (ANAPO) de octubre de 2012, los pedidos más importantes para los gremios empresariales eran los dos primeros; es decir, la legalización de desmontes realizados ilegalmente y la extensión del plazo para la verificación de la Función Económica Social (FES) de la tierra, para lo que esta institución

diseñó desde 2011 una estrategia legal orientada a conseguir estos dos objetivos¹.

Estas dos demandas empresariales fueron oficialmente presentadas en el denominado Encuentro Plurinacional de diciembre 2011/enero 2012 y respaldadas por las organizaciones sociales progubernamentales que participaron en él. Después de un trabajo coordinado entre el gobierno y los gremios agroindustriales, fueron finalmente presentadas por el Órgano Ejecutivo como proyectos de ley al Órgano Legislativo para su posterior tratamiento y aprobación en esta instancia.

En este sentido, la primera parte de este documento está orientada a analizar el contenido de las principales exigencias agro-empresariales y a conocer cuál es la respuesta que el gobierno está dando a las mismas.

Por otra parte, con la intención de seguir presentándose —sobre todo para el consumo externo— como un gobierno “anticapitalista” y defensor de los “derechos de la Madre Tierra” y de los intereses “indígena originario campesinos”, el régimen también promulgó entre 2012 y 2013 leyes y decretos supremos sobre la problemática agraria que fueron presentados con la consabida fraseología acerca del “vivir bien”, de “horizontes anticapitalistas” y de fortalecimiento de “economías alternativas solidarias y comunitarias”, y los cuales requieren de un análisis que desentrañe sus verdaderas intenciones. La segunda parte de este documento está dedicada a ese objetivo.

A objeto de que los lectores tengan un mayor grado de información respecto a los temas que son tratados en este texto, los análisis de cada una de las normas legales propuestas o aprobadas por el gobierno para beneficiar a determinadas fracciones de clase en el ámbito agrario o industrial, son precedidas por una presentación de los contenidos centrales de las mismas.

La tercera y última parte de este documento está destinada a brindar información y efectuar un análisis acerca de la estructura de la tenencia de la tierra que está consolidando el gobierno del MAS, así como evaluar las principales orientaciones de la producción agrícola en el país en los últimos años, acápite que terminan por brindar un escenario más completo acerca de las clases sociales agrarias que se están beneficiando con el denominado “proceso de cambio” que lideran Morales Ayma y García Linera.

Finalmente, es preciso recordar que, como parte de la campaña destinada a justificar la construcción de la carretera por el corazón del TIPNIS, García Linera sostiene que esa obra se inscribe en el marco de políticas gubernamentales orientadas a acabar con el “poder empresarial- hacendal”² en las tierras bajas del país. Frente a esta aseveración, interesa analizar si, efectivamente, las políticas gubernamentales agrarias de los dos últimos años se han orientado a eliminar dicho poder o si, por el contrario, continúan fortaleciéndolo aún más.

2 Al respecto véase GARCÍA LINERA, Álvaro (2012) *Geopolítica de la Amazonía. Poder hacendal-patrimonial y acumulación capitalista*. Vicepresidencia del Estado Plurinacional de Bolivia. La Paz.

Las demandas del “poder
empresarial-hacendal”
y el gobierno del MAS



Legitimación de desbosques ilegales

La Ley No. 337, que lleva el nombre de “Apoyo a la Producción de Alimentos y Restitución de Bosques”, fue promulgada por el presidente Morales Ayma en enero de 2013 y fue rápidamente bautizada como “perdonazo forestal” o “perdonazo agrícola”³, pues se trata de una norma que legitima la conversión ilegal de tierras con cobertura boscosa a usos agropecuarios, realizada por productores agropecuarios entre 1996 y 2011, acción que está penalizada por la legislación agraria y forestal vigente.

En efecto, la Constitución Política del Estado señala, en su artículo 389, que la conversión de uso de tierras agrícolas con cobertura boscosa a usos agropecuarios procederá conforme a ley, por lo que infracciones en este campo serán punibles. Igualmente, la Ley Forestal establece en su artículo 42, referido a los delitos forestales, que “(...) la tala o quema practicadas en tierras con cobertura boscosa aptas para otros usos sin la autorización de la autoridad competente o sin cumplir las regulaciones de la materia (...)” constituyen “(...) actos de destrucción y deterioro de bienes del Estado y la riqueza nacional tipificados en el artículo 223 del Código Penal (...)”. Y la Ley de la Reconducción Comunitaria de la Reforma Agraria dispone, en su artículo 2 párrafo XI, que “los desmontes ilegales son contrarios al

3 Al respecto véase MALDONADO, Sonia. “La Ley del perdonazo agrícola” en www.fobomade.org.bo, 19 de febrero de 2013. ELIAS AGANDOÑA, Bishely. “¿Ley de Apoyo a la Producción de Alimentos o apoyo a la agroindustria y perdonazo de desmontes?” En Bolpress 15 de febrero de 2013. CUELLAR ARAUJO, Abraham. “Perdonazo a los crímenes ambientales”. En www.fobomade.org.bo, 17 de mayo de 2013. “El gobierno legitima desmontes ilegales y suspende la reversión de más de 5 millones de hectáreas”. En Bolpress 12 de enero de 2013. ROJAS QUIROGA, Ricardo. “La Ley No. 337 estimula la ampliación de la frontera agrícola y perdona a los depredadores del bosque”. En Bolpress 15 de febrero de 2013.

uso sostenible de la tierra y no constituyen cumplimiento de la función social ni de la función económica social”.

A objeto de dejar “temporalmente” sin efecto todas estas normas, la Ley 337 establece un régimen excepcional para el tratamiento de predios con desmontes sin autorización que se hayan realizado entre el 12 de julio de 1996 y el 31 de diciembre de 2011 (exceptuando aquellos realizados en áreas protegidas y reservas forestales), arguyendo para ello la finalidad de incentivar la producción de alimentos en estos predios para garantizar la seguridad y soberanía alimentaria, así como la restitución de los bosques afectados a través de un programa específico.

Los beneficiarios de tal perdonazo son dueños de predios, titulados por el INRA, en proceso de saneamiento o sin sanear en los que existan desmontes sin autorización, así como los poseedores de predios con procesos administrativos sancionatorios que no cuenten con Resolución Administrativa por parte de la ABT.

Para los dueños de pequeñas propiedades y propiedades colectivas de naciones y pueblos indígena originario campesinos que hubieren realizado desbosques ilegales, la aplicación de la Ley 337 no afecta su derecho propietario, pudiendo acogerse voluntariamente a sus alcances.

La Ley del “perdonazo” crea el Programa de Producción de Alimentos y Restitución de Bosques (UCAB), que tendrá una duración de cinco años y que estará a cargo del Ministerio de Desarrollo Rural y Tierras (MDRyT), la Empresa de Apoyo a la Producción de Alimentos (EMAPA) y la Autoridad de Bosques y Tierras (ABT). Da plazos para la inscripción de los beneficiarios y fija una sanción administrativa diferenciada por clase de propiedad y tipo de áreas desboscadas.

Así establece que en tierras de producción forestal permanente las grandes y medianas empresas pagarán al contado 235 Unidades de Fomento a la Vivienda (UFV) (Bs. 430)/ha desboscada o 313 UFV (Bs. 572,7)/ha desboscada si el pago es en plazos. En otras áreas deben

pagar 157 UFV (Bs. 287,3)/ha desboscada al contado y 235 UFV (Bs. 430)/ha desboscada a plazos.

Por su parte, las pequeñas propiedades pagarán 117 UFV (Bs. 214)/ha y las comunidades indígenas 39 UFV (Bs. 71,3)/ha, tanto en tierras de producción forestal permanente como en otras áreas.

Finalmente, la ley establece la obligatoriedad que tienen los infractores perdonados de una restitución del 10% de la superficie boscosa deforestada solamente en Tierras de Producción Forestal Permanente y únicamente para aquellos predios con superficies mayores a 50 hectáreas.

El incumplimiento del Programa por parte de los beneficiarios implicará la aplicación inmediata de reversión y/o el no reconocimiento del área de desmonte sin autorización como área efectivamente aprovechada y la aplicación del régimen de patentes, sanciones y multas por desmonte ilegal conforme a la Ley Forestal.

En las disposiciones finales se señala que los desmontes realizados sin autorización a partir de la publicación de la Ley 337, recién darán lugar a la reversión y/o al no reconocimiento de la Función Económica y Social, así como a la aplicación de sanciones económicas y el inicio de acciones penales.

Según datos de ANAPO, la superficie desmontada sin autorización alcanzaría alrededor de 4,3 millones de hectáreas, de las cuales 1,4 millones corresponden al departamento de Santa Cruz, 1 millón al Beni, 1 millón a Chuquisaca, 496.000 a Tarija, 277.000 a La Paz y 125.000 a Cochabamba.⁴

Sin embargo, de acuerdo con el Instituto Nacional de Innovación Agropecuaria y Forestal (INIAF) y el Ministerio de Desarrollo Rural y Tierras (MDRyT), en el país existirían 5,5 millones de hectáreas

4 ASTURIZAGA, Fernando. "Sobre los desmontes no autorizados y su posible solución". En Anapo Noticias, Santa Cruz 12 de octubre de 2012.

deforestadas ilegalmente, de las cuales 38% pertenece a ganaderos, 28% a agroindustriales, 17% a colonizadores extranjeros, 12% a campesinos y 5% a pueblos indígenas⁵.

A manera de justificar este perdonazo, el gobierno de Evo Morales —a través del director del INIAF— señala que con la Ley 337 se rehabilitarán “predios deforestados ilegalmente como áreas de producción de maíz, trigo, arroz, yuca, plátano y caña de azúcar (...) lo que permitirá incrementar en 20% la superficie sembrada y en 34% el volumen de producción, logrando un aumento de 9,6 millones de toneladas a 13,6 millones de toneladas”⁶.

Sin embargo, llama la atención que el gobierno señale que este incremento en los volúmenes de producción agrícola serán consecuencia de la puesta en marcha del “Programa de producción de alimentos y restitución de bosques”, pues el argumento central para lograr la ley del “perdonazo”, utilizado por ANAPO en octubre de 2012, señalaba que el gobierno del MAS ‘no entendía, “a pesar de haber sido demostrado suficientemente durante años, que tierras de supuesta vocación forestal (es decir, las desmontadas ilegalmente) (...) están siendo utilizadas de manera sostenible en agricultura o ganadería con tecnología y prácticas amigables con el medio ambiente, que además producen los llamados productos estratégicos, como maíz, trigo, sorgo, ganadería de carne y leche”⁷.

Es decir, desde el punto de vista empresarial, serían tierras que ya estarían en producción agrícola y pecuaria.

En la medida que el gobierno sostiene, por el contrario, que las tierras desboscadas ilegalmente aún no están en producción (pues recién

5 “El gobierno legitima desmontes ilegales y suspende reversión de más de 5 millones de hectáreas”. En Bolpress 12 de enero de 2013.

6 *Op. cit.*

7 ASTURIZAGA, Fernando. “Sobre los desmontes no autorizados y su posible solución”. En Anapo Noticias, Santa Cruz 12 de octubre de 2012.

serán destinadas a la producción agrícola o pecuaria una vez que se ponga en marcha el UCAB), estaría reconociendo que los desmontes ilegales realizados desde 1996 se efectuaron con el propósito de justificar un supuesto cumplimiento de la FES o de comercializar ilegalmente madera de diferentes especies.

En este sentido, se trata ciertamente de una ley orientada a evitar la reversión de una buena cantidad de tierras de manos de medianos y grandes propietarios. Si —como señala el INIAF— del total de las 5,5 millones de hectáreas desboscadas ilegalmente, el 83% corresponde a ganaderos, agroindustriales y colonizadores extranjeros, la administración del MAS hubiera tenido que revertir al menos 4,5 millones de hectáreas.

Para García Linera la puesta en marcha de esta ley se da en “(...) un buen momento para relanzar la producción agropecuaria en Bolivia, (pues) hay estabilidad económica y política, hay dinero en los bancos, hay mercado, se están mejorando las vías de transporte, hay reglas claras, no hay inseguridad jurídica respecto a la propiedad, no hay riesgo de sanciones o reversiones”, por lo que, si ahora hay 3,5 millones de hectáreas cultivadas, “(...) lo que se puede habilitar ahora con esta Ley y este decreto son otras 4 millones de hectáreas”⁸.

Sin embargo, si como sostiene la ANAPO estas tierras ya están en producción, las proyecciones gubernamentales de un incremento sustancial de la superficie cultivada no se plasmarían efectivamente. Si por el contrario, como señala el gobierno, estas tierras recién serán incorporadas a la producción, un crecimiento de esa magnitud tomaría un poco más de un par de años pues al país le llevó 23 años incrementar en 2,5 veces su superficie cultivada (1.251.501 hectáreas en 1989/1990 a 3.206.988 hectáreas en 2011/2012).

8 Prensa Palacio de Gobierno, 7 de mayo de 2013, en <http://comunicacion.presidencia.gob.bo>.

Pero, además, y como se sabe, este crecimiento de la superficie cultivada obedece fundamentalmente al *boom* del cultivo de la soya y, en menor medida, al incremento de otros como el sorgo y maíz en grano, además de la caña de azúcar (es decir, los cultivos del poder “empresarial-hacendal”), y no a aquellos de agricultura campesina, como se verá más adelante.

Ni la Ley No. 337, ni su decreto reglamentario —promulgado en mayo de 2013 por García Linera como presidente a. i. del Estado— señalan los tipos de cultivos que deberían desarrollar quienes se adscriban al Programa de producción de alimentos y restitución de bosques, por lo que —con absoluta seguridad— serán fundamentalmente los cultivos antes señalados u otros que tengan buenos precios internacionales los que presenten aumentos en su producción y no aquellos para el mercado interno como trigo, hortalizas, frutales y tubérculos, que tienen una producción deficitaria que obliga a importarlos crecientemente.

Por otro lado, si se toma en cuenta que —según el coordinador del “Programa de producción de alimentos y restitución de bosques”—, las personas o empresas que hayan realizado desbosques ilegales desde el 1 de enero de 2012 pagarán una multa de 1.000 UVF por hectárea (aproximadamente 350 dólares americanos/hectárea)⁹, el “ahorro” logrado por los grandes deforestadores ilegales (agrícolas y ganaderos), es realmente importante ya que por disposición de la Ley 337 sólo pagarán \$us 60/hectárea por deforestaciones ilegales realizadas en tierras de producción permanente y \$us 40 por desbosques ilegales realizados en tierras de uso múltiple; es decir, sólo el 17% y el 11% respectivamente del monto fijado como multa a partir de enero de 2012.

Se trata, ni duda cabe, de un extraordinario negocio demandado por el “poder empresarial-hacendal” e implementado por su gobierno, pues los deforestadores ilegales agroindustriales y ganaderos han logrado

9 “La reforestación es parte de la seguridad jurídica de la tierra”. En *El Deber*. Santa Cruz, 15 de septiembre de 2013.

con la Ley No. 337 evitar la reversión de una importante extensión de sus tierras; han conseguido que se fijen multas relativamente bajas por la deforestación ilegal realizada, lo que les ha permitido realizar un “ahorro” considerable por este concepto; se han evitado sanciones en el orden penal; podrán seguir cultivando aquellos productos que sean atractivos en precios y solamente deberán reforestar una pequeña parte de toda la deforestación ilegal realizada.

Ampliación temporal de plazo para la verificación de la función económica social de la tierra

Otro de los acuerdos entre el gobierno de Morales Ayma-García Linera y el “poder empresarial-hacendal” —logrado en el Encuentro Plurinacional de Cochabamba— está referido a la demanda de una ampliación del tiempo de verificación de cumplimiento de la función económica social de la tierra (FES) de dos años —fijada en la ley agraria— a cinco años.

El argumento utilizado por la patronal agraria en este caso, señala que dicha ampliación facilitaría el acceso de los productores al crédito bancario pues, bajo esas condiciones, la banca estaría en condiciones de aceptar la propiedad de la tierra como garantía crediticia pues no existiría, durante un periodo más prolongado, ninguna acción de verificación de la función económica social de la tierra y, por tanto, ninguna amenaza de reversión de la misma.

En diciembre de 2012, el Órgano Ejecutivo presentó a la Asamblea Legislativa un proyecto de ley para ampliar el tiempo de verificación de la FES. Para la ministra de Desarrollo Rural y Tierras la aprobación de esta norma es necesaria pues el sector productivo podrá realizar inversiones y garantizar, de esta manera, la ampliación de la frontera agrícola¹⁰. Este proyecto de ley fue aprobado en sus es-taciones en grande y detalle por la Comisión de Economía Plural de

10 “Proponen pausa a la verificación de la FES”. En www.ftierra.org, 18 de diciembre de 2012.

la Cámara de Diputados y sigue a la espera de su tratamiento en el pleno camara¹¹.

Se trata, ni duda cabe, de otra demanda orientada a evitar reversiones de tierras de predios que no estarían cumpliendo la FES o que dejarían de hacerlo una vez se apruebe esta norma. También podría efectivamente facilitar la consecución de recursos financieros con base en la propiedad de la tierra que, sin embargo, una vez obtenidos, pueden ser desviados a otras ramas de la economía.

En ocasión de la presentación del decreto reglamentario de la Ley No. 337 del “perdonazo forestal”, los agroindustriales —a tiempo de celebrar dicha promulgación— le recordaron al entonces presidente a. i. García Linera que aún quedaban algunos temas pendientes, entre ellos la aprobación legislativa de la ley de pausa de la FES¹². De acuerdo con el discurso de García Linera en el reciente “Encuentro Agroindustrial Productivo” realizado en la ciudad de Santa Cruz, donde ratificó “toda la voluntad (del gobierno) para cambiar las leyes, los reglamentos, para mejorar los saneamientos de tierras”¹³, y en el contexto del inmediato escenario electoral, con el MAS ávido de votos en Santa Cruz, seguramente en los próximos meses entregará esta nueva norma que beneficiará al “poder empresarial-hacendal” a nombre del “desarrollo” departamental.

Ampliación de uso de transgénicos en la producción agrícola

Desde ya consideramos importante señalar que coincidimos con el planteamiento que la producción de semillas genéticamente modificadas es un problema esencialmente político, porque si bien la producción de éstas es “uno de los más importantes avances de la ciencia

11 www.hoybolivia.com 13 de diciembre de 2012.

12 “Norman ‘perdonazo’ para la deforestación irregular”. En *El Deber*. Santa Cruz/, 08 de mayo de 2013.

13 IBCE (2013). *Encuentro Agroindustrial Productivo “Más inversión, más empleo”* No. 214. Santa Cruz.

contemporánea,(pues) el descubrimiento de que todas las propiedades de los seres vivos están codificados genéticamente y que es posible manipular los genes con un propósito específico (ingeniería genética), le da a la humanidad la posibilidad de diseñar sus alimentos, yendo más allá de lo que la naturaleza produjo en millones de años de adaptaciones genéticas a su medio ambiente”; la misma está “económicamente manipulada en función de los intereses de las grandes corporaciones imperialistas que dominan la producción y el mercado de los alimentos”¹⁴.

Como se sabe, la mayor parte de los cultivos transgénicos del planeta están en manos de cinco grandes corporaciones transnacionales: Monsanto (EEUU) —que controla más del 90% de las ventas de agrotransgénicos en el mundo y que concentra el 80% de la biotecnología para este tipo de productos— Syngenta (Suiza), DuPont (EEUU), Dow Chemical Company (EEUU) y Bayer A G (Alemania)¹⁵.

La industria de los organismos genéticamente modificados se basa en el registro de patentes sobre la biodiversidad. En el caso de los agrotransgénicos las patentes se concentran fundamentalmente en cuatro cultivos que son relevantes para la alimentación de la población mundial (soya, maíz, arroz y trigo), por lo que una parte importante de la producción de alimentos está dependiendo cada vez más de estas grandes compañías. En este sentido, la producción agrícola con base en semillas transgénicas a cargo de estas empresas transnacionales implica para los países atrasados ciertamente la enajenación de su soberanía alimentaria pues van perdiendo progresivamente la posibilidad de desarrollar su propio potencial genético.

Pese a la oposición de diversas corrientes a la producción y comercialización de semillas transgénicas durante las sesiones de la Asamblea Constituyente, la Constitución Política del Estado (plurinacional) —negociada entre el MAS y PODEMOS— terminó cediendo a la

14 “Sobre el cultivo de productos transgénicos” en Periódico Masas 2221, 17 de junio de 2011.

15 “Razones para oponerse a los transgénicos”. En www.slowfoodib.org.

presión de la agroindustria y de las empresas transnacionales, por lo que su artículo 409 abrió la posibilidad de que la producción, importación y comercialización de transgénicos sean reguladas por Ley.

Si bien la Ley No. 144 de la Revolución Productiva Comunitaria Agropecuaria, promulgada en junio de 2011, prohíbe en su artículo 15 “la introducción de paquetes tecnológicos agrícolas que involucren semillas genéticamente modificadas de especies de las que Bolivia es centro de origen o diversidad, ni aquellos que atenten contra el patrimonio genético, la biodiversidad, la salud de los sistemas de vida y la salud humana”, abre la posibilidad para la importación, producción y comercialización de aquellos que no tengan estas características.

Asimismo, ese artículo, al señalar que “todo producto destinado al consumo humano (...) que sea, contenga o derive de organismos genéticamente modificados, obligatoriamente deberá estar debidamente identificado o indicar esta condición”, reconoce también la posibilidad de su producción, importación y comercialización en el país.

A poco más de un año de la promulgación de la Ley No. 144, Evo Morales promulgó, en octubre de 2012, la Ley No. 300 denominada “Ley marco de la Madre Tierra y desarrollo integral para Vivir Bien”, cuyo artículo 24 reitera, con muy leves modificaciones, lo que señala la primera al limitar la prohibición a “la introducción, producción, uso, liberación al medio y comercialización de semillas genéticamente modificadas en el territorio del Estado Plurinacional de las que Bolivia es centro de origen o diversidad y de aquellas que atenten contra el patrimonio genético, la biodiversidad, la salud de los sistemas de vida y la salud humana”.

Sin embargo, este mismo artículo señala la necesidad de “desarrollar acciones que promuevan la eliminación gradual de cultivos de organismos genéticamente modificados autorizados en el país a ser determinada en norma específica”, situación que ciertamente no fue del agrado de las organizaciones gremiales de productores agrícolas e industriales del complejo oleaginoso, pues prácticamente la totalidad

de la producción de soya en el país es realizada con base en la utilización de semillas transgénicas.

La soya es el único cultivo que cuenta con autorización legal para el uso de variedades de semillas transgénicas en el país, aunque, como lo señala un informe de SENA/FOBOMADE citando datos de la Dirección General de Biodiversidad y Áreas Protegidas, tanto muestras de cultivos de algodón en el municipio de Pailón como de maíz en las regiones chaqueñas de los departamentos de Santa Cruz, Chuquisaca y Tarija en 2010 han constatado la introducción de producción transgénica en los mismos¹⁶.

Es importante además recordar que cuando Evo Morales asumió el gobierno, la soya transgénica representaba el 40 % del total de la superficie cultivada de este producto. En 2013, es decir, a siete años de su gobierno, entre el 85 y 90 por ciento de la superficie cultivada de este grano está sembrada con semillas genéticamente modificadas¹⁷. Si se toma en cuenta que en la gestión agrícola 2011/2012 la superficie cultivada de soya fue de 1.095.376 hectáreas, prácticamente el 34,1% del total de la superficie cultivada del país está cubierta por transgénicos. Asimismo, si se considera que el 50,3% de la superficie cultivada del departamento de Santa Cruz corresponde al cultivo de la soya, prácticamente la mitad de la superficie cultivada de este departamento es transgénica.

Este es el escenario material concreto que, con absoluta seguridad, tomará en cuenta el gobierno al momento de reglamentar la Ley No. 300. En este sentido, su alianza explícita con la burguesía agraria pasa, necesariamente, por no tocar este poder articulado a las empresas transnacionales. En efecto, en noviembre de 2012 el presidente Morales Ayma abrió la posibilidad de modificar los artículos de la Ley 300 referidos a los transgénicos, al declarar: “creo que en la Ley de la Madre Tierra de contrabando metieron algunos términos,

16 “Bolivia por la ruta de los transgénicos”. En La Gaceta Jurídica/Sena/Fobomade, 15 de marzo de 2013.

17 Periódico Digital PIEB. 08 de junio de 2011.

algunos párrafos, así entiendo. Hay que revisar por supuesto para garantizar alimento para el pueblo boliviano”, señalándole al presidente de ANAPO, Demetrio Pérez: “Compañero Demetrio, comuníquese a su sector productor, por supuesto es importante cuidar los derechos de la Madre Tierra, pero por encima de eso es importante garantizar el alimento para el pueblo”¹⁸.

Hasta hace algún tiempo atrás, Evo Morales —que estaba interesado en constituirse en el principal defensor de la “Pachamama” a escala mundial— sostenía que los “derechos de la Madre Tierra” estaban sobre los “derechos de los seres humanos”¹⁹. Ahora, y para congraciarse con el “poder empresarial-hacendal”, plantea exactamente lo contrario; es decir, que los derechos de los seres humanos están por encima de los de la Madre Tierra.

En todo caso, es importante señalar y recordar que el 13 de febrero de 2013 fenecía el plazo de 120 días para concluir la reglamentación de esta ley, por lo que hasta la fecha no está en plena vigencia. Es posible que la reglamentación duerma el sueño de los justos o contemple disposiciones que enmienden o minimicen la afectación de los intereses agroindustriales y transnacionales en juego, con el beneplácito de las organizaciones sociales campesinas e indígenas afines al gobierno.

Levantamiento de restricciones temporales a las exportaciones agropecuarias y agroindustriales

A partir del desabastecimiento del mercado interno provocado por la denominada crisis alimentaria de 2008, que incrementó los precios de los alimentos en el mercado mundial y que provocó el desabastecimiento de varios productos en el mercado interno —coyuntura que coincidió además con una suerte de boicot del sector agroindustrial y ganadero al gobierno del MAS—, la administración gubernamental

18 www.noticiasfides.com, 10 de noviembre de 2012.

19 Al respecto, véase “Los servicios básicos deben ser del Estado”. Entrevista de Martín Sivak a Evo Morales en www.eldiplo.org. Edición No. 153. Marzo de 2012.

mantiene una política *ad hoc* de suspensión temporal de exportaciones agropecuarias y agroindustriales.

La medida implica que una vez se verifique el abastecimiento suficiente del mercado interno, el gobierno recién autoriza la exportación de productos agrícolas o agroindustriales, tal como puede observarse en el cuadro 1.

Esta política gubernamental, vigente fundamentalmente desde 2008, ha sido criticada permanentemente por las organizaciones empresariales como la Confederación de Empresarios Privados de Bolivia (CEPB), la Cámara Agropecuaria del Oriente (CAO) y la Asociación Nacional de Productores de Oleaginosas y Trigo (ANAPO), que la calificaban —ya entonces— como “nefasta”, pues, según sus portavoces, desincentivaría a los productores agrícolas, se perderían mercados de exportación, se reducirían las siembras y, por lo tanto, se afectarían los niveles de empleo.²⁰

A más de cinco años de haberse iniciado esta política —que le sirvió además al gobierno del MAS para domesticar a la burguesía agroindustrial y conseguir progresivamente su adhesión al proyecto de desarrollo capitalista que lidera— la misma no ha desincentivado a los productores agrícolas.

En efecto, como puede observarse en el cuadro 2, si se compara el periodo inmediatamente anterior a la aplicación de las restricciones a las exportaciones (2003-2007) con el siguiente, en el que rige esa política (2008-2012), el departamento de Santa Cruz —que según el viceministro de Desarrollo Rural exporta el 70% de su producción agrícola²¹— ha incrementado sus volúmenes de producción agrícola de manera significativa pasando de 40,9 millones de toneladas a 51,9 millones entre ambos periodos.

20 “Con excepción del azúcar, no se pueden exportar alimentos”. En www.bolivia.com, 29 de febrero de 2008.

21 “Santa Cruz destina 30% de lo que produce al país”. En Página Siete, La Paz, 25 de septiembre de 2013.

Cuadro 1

Bolivia: Decretos Supremos de suspensiones y autorizaciones temporales de exportación de productos agrícolas y agroindustriales. 2008-2013

Norma	Fecha	Objetivo
D.S. 29480	27 de febrero de 2008	Prohibir la exportación de animales de la especie bovina, carne de res, carne de pollo, trigo y maíz
D.S. 29491	28 de marzo de 2008	Autorizar la libre exportación de carne de pollo
D.S. 29498	1 de abril de 2008	Autorizar la libre exportación de maíz para siembra
D.S. 29524	18 de abril de 2008	Autorizar la exportación de aceite de girasol
D.S. 29583	27 de mayo de 2008	Ampliar la lista de productos sujetos a la restricción temporal de exportación
D.S. 29610	25 de junio de 2008	Autorizar la exportación de carne de pollo
D.S. 29695	3 de septiembre de 2008	Autorizar la libre exportación de sorgo
D.S. 29746	15 de octubre de 2008	Levantar la suspensión temporal de exportación de maíz y sus subproductos
D.S. 373	2 de diciembre de 2009	Autorizar la exportación de arroz (descascarrillado y semiblanqueado) hasta 30.000 toneladas métricas
D.S. 434	19 de febrero de 2010	Suspender de manera excepcional y temporal la exportación de azúcar

(Continúa en la siguiente página)

(Continuación de la anterior página)

Norma	Fecha	Objetivo
D.S. 435	24 de febrero de 2010	Suspender de manera excepcional y temporal la exportación de maíz y sorgo
D.S. 453	19 de marzo de 2010	Dejar sin efecto la suspensión excepcional y temporal la exportación de la chancaca
D.S. 464	31 de marzo de 2010	Autorizar la exportación de azúcar
D.S. 501	5 de mayo de 2010	Autorizar la exportación de maíz para siembra
D.S. 671	13 de octubre de 2010	Suspender de manera excepcional y temporal la exportación de azúcar y caña de azúcar
D.S. 725	6 de diciembre de 2010	Regular de exportación de soya y otros productos oleaginosos.
D.S. 1111	21 de diciembre de 2011	Autorizar de manera excepcional la exportación de azúcar hasta un máximo de 32.500 toneladas métricas
D.S. 1163	14 de marzo de 2012	Autorizar la exportación de arroz, carne de res y maíz amarrillo duro
D.S. 1223	9 de mayo de 2012	Suspender la tramitación del certificado de exportación de girasol y sus derivados. Ampliar el cupo de exportación de maíz amarrillo duro de 30.000 a 60.000 toneladas métricas

(Continúa en la siguiente página)

(Continuación de la anterior página)

Norma	Fecha	Objetivo
D.S. 1283	4 de julio de 2012	Suspender temporalmente la presentación del Certificado de abastecimiento interno y precio justo previo a la exportación de soya. Autorizar la exportación de sorgo previa certificación de abastecimiento interno y precio justo
D.S. 1316	8 de agosto de 2012	Autorizar la exportación de ganado bovino reproductor previa certificación de suficiencia y abastecimiento en el mercado interno
D.S. 1324	15 de agosto de 2012	Autorizar la exportación de azúcar previa certificación de suficiencia y abastecimiento en el mercado interno
D.S. 1356	24 de septiembre de 2012	Autorizar la exportación de azúcar previa certificación de suficiencia y abastecimiento en el mercado interno
D.S. 1383	17 de octubre de 2012	Ampliar los cupos de exportación de maíz amarillo duro y sorgo
D.S. 1461	14 de enero de 2013	Autorizar la exportación de azúcar previa certificación de suficiencia y abastecimiento en el mercado interno
D.S. 1514	6 de marzo de 2013	Autorizar la exportación de granos de soya de hasta 400.000 toneladas, previa certificación de suficiencia y abastecimiento en el mercado interno
D.S. 1637	10 de julio de 2013	Ampliar los cupos de exportación de carne de res, soya en grano y sorgo

Fuente: Elaboración propia con base en información de la Gaceta Oficial de Bolivia.

Cuadro 2
Santa Cruz: Evolución de los volúmenes de producción de cultivos sujetos a restricciones temporales a la exportación, según periodos (2003-2007 / 2008-2012)
(En toneladas métricas)

Cultivo	2003-2007	%	2008-2012	%	Variación	Tasa de crecimiento
Caña de azúcar	24.176.194	59,0	30.663.589	59,0	6.487.395	6,7
Soya (Soja)	8.041.599	19,6	9.661.069	18,6	1.619.470	5,0
Sorgo en grano	1.177.735	2,9	2.030.724	3,9	852.989	18,1
Maíz en grano	2.575.660	6,3	3.391.043	6,5	815.383	7,9
Girasol	539.900	1,3	1.337.727	2,6	797.827	36,9
Arroz con cascara	1.622.998	4,0	1.916.063	3,7	293.065	4,5
Frijol	151.186	0,4	227.870	0,4	76.684	12,7
Otros	2.696.641	6,6	2.755.337	5,3	58.696	0,5
Total	40.981.913	100,0	51.983.422	100,0	11.001.509	11,5

Fuente: Elaboración propia con base en INE, Ministerio de Desarrollo Rural y Tierras (ENA 2008).

Asimismo, los principales cultivos del departamento de Santa Cruz sujetos a limitaciones temporales de exportación, también han tenido incrementos importantes en sus niveles de producción y, por tanto, tasas de crecimiento verdaderamente significativas en la gran mayoría de ellos.

Por otro lado, como se puede apreciar en el cuadro 3, es posible verificar que, en general, los productos agrícolas y agroindustriales sujetos a restricciones temporales de exportación han incrementado sus volúmenes de ventas al exterior con relación al periodo inmediatamente anterior a la restricción temporal de exportaciones, pues han pasado de un volumen total exportado de 7,9 toneladas métricas en 2003-2007 a 8,6 millones de toneladas métricas en 2008-2012.

Es importante señalar que son los precios internacionales de estas materias primas los que determinan el tipo de cultivo que debe ser producido para su posterior exportación o procesamiento industrial, por lo que los productores agrícolas suelen cambiar de cultivo muy frecuentemente.

Así, por ejemplo, si bien se observa en el cuadro 3 que los volúmenes de exportación de soya y derivados han experimentado una baja entre ambos periodos (lo que llevaría a pensar que los productores sojeros y los industriales se han perjudicado con las restricciones temporales de exportaciones de este producto), se han incrementado paralelamente los de girasol y derivados que son producidos por los mismos productores de soya y agroindustrias que procesan este grano.

En este sentido, no tienen pérdidas absolutas de exportación por la variedad de cultivos y productos oleaginosos que exportan. De igual manera, es frecuente que, por ejemplo, los productores de arroz que antes exportaban importantes cantidades de este alimento migren a otros cultivos como la caña de azúcar o el maíz que sí presentan, como se puede observar, incrementos importantes en sus volúmenes de exportación.

Cuadro 3
Bolivia: Evolución de exportaciones de productos agropecuarios y agroindustriales sujetos a restricciones temporales de exportaciones según periodos (2003-2007 / 2008-2012)

Productos	Periodos			
	Periodo sin restricciones temporales a las exportaciones 2003-2007		Periodo con restricciones temporales a las exportaciones 2008-2012	
	Toneladas Métricas	Millones de Dólares	Toneladas métricas	Millones de Dólares
Agrícolas	97.983	19	118.602	35
Trigo y harina de trigo	8.596	3	0	0
Maíz y subproductos de maíz	69.355	11	108.143	30
Arroz	20.032	5	10.459	5
Pecuarios	2.901	6	755	3
Animales vivos en la especie bovina	151	0	0	0
Carne de res	2.750	6	755	3
Agroindustrias	7.803.049	2.058	8.505.976	3.952
Azúcar y caña de azúcar	197.904	57	748.891	196
Soya y sus derivados	7.272.089	1.888	6.736.272	3.161
Girasoles y sus derivados	310.869	109	986.531	588
Sorgo	22.187	4	34.282	7
Otras grasas y aceites vegetales	35.540	30	46.879	66
Total	7.939.473	2.113	8.672.212	4.056

Fuente: Elaboración propia con base en INE.

Sin embargo, la información más relevante en relación a este tema, es que los productores agrícolas y empresarios agroindustriales han duplicado sus ingresos durante la vigencia de la política de restricción temporal de exportaciones, pues mientras en el periodo 2003-2007 habían exportado por un valor de 2.112 millones de dólares, entre 2008-2012 lo hicieron por un monto de 4.056 millones de dólares.

Es importante señalar que en el caso de la carne de res que presenta en las estadísticas un decremento importante en sus volúmenes de exportación, acaba de recibir una autorización de exportación (agosto de 2013) que le permitirá aumentar su cupo de 2.000 a 5.000 toneladas para la actual gestión²². Asimismo, el presidente de la Confederación de Ganaderos de Bolivia (CONGABOL) acaba de anunciar que en 2014 las industrias cárnicas exportarán a la China 10.000 toneladas de carne de res deshuesada y congelada, gracias a una carta de intenciones firmada recientemente entre los gobiernos de Bolivia y China²³.

Asimismo, se debe destacar que es el propio gobierno el que se está encargando de comprar y exportar los excedentes que los productores agrícolas y agroindustriales no logran realizar oportunamente en el mercado mundial. Por ello, en abril de 2013 aprobó el Decreto Supremo No. 1561, a través del cual autorizó a la Empresa Estatal Insumos Bolivia a acceder a un fideicomiso por un monto de 165 millones de dólares para la compra, venta, comercialización y exportación de alimentos (leche, azúcar, arroz y maíz) y otros productos manufacturados que en una primera fase están siendo exportados a Venezuela.

22 "Gobierno, CAO y Fegasacruz pactan acuerdo para exportación de carne". En *Jornadanet.com*, 24 de agosto de 2013.

23 "En 2014, el país venderá 10,000 t de carne a la China". En *La Razón*, La Paz, 26 de septiembre de 2013.

En el caso específico del azúcar, el gobierno del MAS ha sido ciertamente dádivo con los agroindustriales, pues Insumos Bolivia anunció en julio de 2013 que estaba comprando 60.000 toneladas a ser exportadas a Venezuela, pagando a los ingenios azucareros un precio de Bs. 3.960 por tonelada métrica, equivalentes a 569 dólares americanos²⁴; es decir, alrededor de 75 dólares por encima del precio internacional de este producto, que a principios de agosto de 2013 se situaba en 494 dólares americanos la tonelada²⁵.

Por ello, ahora se comprende mejor por qué de las cuatro demandas empresariales exigidas al gobierno, las prioritarias para el sector agroindustrial eran las del perdonazo forestal y la del alargamiento del tiempo de verificación de la FES y no las otras dos (producción de transgénicos y levantamiento de prohibiciones temporales a las exportaciones) pues, a pesar de tener ciertas restricciones con relación a estos dos últimos temas, la fracción agroindustrial del poder “empresarial-hacendal” sigue haciendo muy buenos negocios.

24 “Bolivia exporta a Venezuela 60 mil toneladas de azúcar”. En Periódico Cambio, La Paz, 30 de julio de 2013.

25 CÁMARA NACIONAL DE LA INDUSTRIA AZUCARERA Y ALCOHOLERA (2013) *Reporte integral de precios de azúcar internacionales y de EUA Ciclo 2012/2013*.

El “horizonte
anticapitalista”
del gobierno del MAS
al servicio del “poder
empresarial-hacendal”
y de los campesinos ricos



Ley No. 300 o la “Madre Tierra” en manos de los medianos y grandes propietarios

Con la clara intención de seguir presentándose —sobre todo para el consumo externo— como un gobierno “anticapitalista”, Morales Ayma promulgó en octubre de 2012 la Ley No. 300 denominada “Ley marco de la Madre Tierra y desarrollo integral para Vivir Bien”.

Como ya es una suerte de tradición en las normas aprobadas por el gobierno, también esta ley presenta una serie de fines, principios, definiciones y valores, entre ellos el del “vivir bien como horizonte alternativo al capitalismo”, el cual —según los “anticapitalistas” del MAS— se lograría a partir de la asunción individual de una serie de “saberes”. Este curioso “horizonte anticapitalista” —como lo señala la norma— consistiría en el “saber crecer”, en el “saber alimentarse”, en el “saber danzar”, en el “saber trabajar”, en el “saber comunicarse”, en el “saber soñar”, en el “saber escuchar” y en el “saber pensar”.

Pero además, se lo alcanzaría desarrollando la pluralidad económica y social. Plantea, por tanto, un horizonte “anticapitalista” muy curioso pues parte por respetar —en el marco de la “pluralidad económica”— la denominada “forma de organización económica privada”, es decir, la propiedad privada de los medios de producción y, como reivindica también la “pluralidad social”, no hace otra cosa que defender una sociedad fragmentada en clases sociales.

Por ello, y desde el punto de vista de la normativa agraria, se trata de una ley que reitera todas las disposiciones legales que el MAS ya ha aprobado desde que asumió el gobierno y que están nítidamente orientadas a mantener y fortalecer el “poder empresarial-hacendal”.

En el ámbito de lo que denomina “acceso equitativo a los componentes de la Madre Tierra”, la Ley No. 300 plantea la “eliminación de la concentración de la propiedad de la tierra o latifundio y otros componentes de la Madre Tierra en manos de propietarios agrarios y empresas para que se logre una mayor equidad en el acceso a los beneficios de la Madre Tierra (...) en el marco de lo dispuesto por el Capítulo IX del Título II Cuarta Parte de la Constitución Política del Estado”.

Como se sabe, la Carta Magna del Estado (plurinacional) fija un límite no retroactivo al tamaño de la propiedad agraria de 5.000 hectáreas, lo que permitió —como se verá más adelante— que los medianos y grandes propietarios consolidaran grandes extensiones de tierras que lograron concentrar entre 1953 y 1993. En este sentido, la eliminación de la concentración de la “Madre Tierra” en manos de este tipo de propietarios no será posible. Además, leyes que promueve el propio gobierno del MAS —como la del “perdonazo forestal” o la propuesta de ley de ampliación del plazo de la verificación de la FES— no hacen otra cosa que proteger abiertamente a la mediana y gran propiedad agraria de posibles procesos de reversión.

La Ley de la Madre Tierra también reitera el tema de la “regulación y control de la extranjerización en la propiedad, acceso y aprovechamiento de los componentes de la Madre Tierra”, que tampoco es una novedad, pues el acceso de los extranjeros a la propiedad de la tierra se encuentra normada. La Constitución Política del Estado (plurinacional) señala que los extranjeros no pueden, bajo ningún título, adquirir tierras del Estado, lo que no significa que puedan adquirirlas de privados.

En efecto, la Ley de la Reconducción Comunitaria de la Reforma Agraria, promovida y promulgada por el gobierno del MAS, norma que las personas extranjeras naturales o jurídicas no pueden ser dotadas ni adjudicadas de tierras fiscales en el territorio nacional, pero sí pueden adquirir tierras a terceros privados con la condición —en el caso de las personas naturales— de residir en el país o —en el caso de

personas jurídicas— de estar habilitadas para el ejercicio de actividades agropecuarias en Bolivia.

Y como el gobierno del MAS es respetuoso de la propiedad privada en todos sus tamaños, los empresarios extranjeros o las empresas extranjeras cuentan con el marco legal para seguir comprando tierras orientadas a desarrollar cultivos de exportación, como la soya, o para la expansión de la ganadería, que se está convirtiendo en un nuevo rubro de inversión extranjera en el sector agropecuario.

Para quienes aún creen que el gobierno tomará medidas tendientes a restringir el proceso de “extranjerización de la tierra” y que, por tanto, no comprenden cuál es el tratamiento que ha tenido y tendrá la inversión extranjera en el gobierno del MAS, baste con señalar la satisfacción expresada por el presidente Morales Ayma —en su mensaje en ocasión del 6 de agosto de 2013 en Cochabamba— acerca de los importantes niveles de inversión extranjera directa (IED) que se han dado en su gobierno y que aventajan a los alcanzados por los gobiernos neoliberales que le precedieron. Según Morales, “el 2005 la inversión extranjera directa era (de) 448 millones de dólares, para este año, está programada y están ejecutándose 1.505 millones de dólares”²⁶.

Por su parte, también el ministro de Economía y Finanzas no oculta su satisfacción por la importancia de la inversión extranjera en el país al señalar “que Bolivia captó el año pasado (2012) 1.060 millones de dólares de IED, 20 millones más que en 1996, cuando se vendieron las empresas del Estado, incluso las estratégicas”²⁷.

En lo que concierne al ámbito de “tierra y territorio”, la Ley No. 300 señala tres aspectos que son importantes analizarlos.

26 MINISTERIO DE COMUNICACIÓN BOLIVIA ¡Vamos bien! Mensaje del presidente del Estado Plurinacional de Bolivia Evo Morales Ayma. Cochabamba, 6 de agosto de 2013.

27 “Bolivia captó en 2012 inversión extranjera de \$us 1.060 millones”. En Agencia Boliviana de Noticias, 19 de agosto de 2013.

En primer lugar, ya no ordena la “exclusividad” que la Ley 3545 de la “Reconducción comunitaria de la reforma agraria” confería a las comunidades campesinas o interculturales, pueblos indígenas originarios campesinos y comunidades afrobolivianas para la distribución de las tierras fiscales. Incorpora, más bien, el concepto de “prioridad”, lo que permitiría la dotación, distribución y redistribución de tierras fiscales a otros tipos de población.

En segundo lugar, la Ley No. 300 incorpora también el concepto de distribución “equitativa” de la tierra para comunidades campesinas, afrobolivianas e indígenas, en el entendido —señalado varias veces por dirigentes oficialistas de la CSUTCB— que los indígenas habrían sido beneficiados excesivamente con la distribución de las tierras fiscales a partir de la Ley No. 3545 bajo el status jurídico de Tierras Comunitarias de Origen (TCO), hasta el punto de caracterizar a estos territorios como “nuevos latifundios”. En este sentido, una distribución “equitativa” de la tierra estaría orientada a restringir un mayor acceso a la tierra de los indígenas por la forma TCO/TIOC y a “priorizar”, más bien, el acceso a la tierra a los campesinos por la vía de Tierras Comunitarias Campesinas (TCC) que contempla el proyecto de ley de “Tierra y Territorio” de la CSUTCB.

Por ello, y en tercer lugar, la Ley No. 300 no hace mención a la distribución y titulación de tierras según lo que dispone la Ley 3545 en vigencia (distribución y titulación exclusivas de tierras de propiedad colectiva). Más bien, hace mención a una denominada “Ley de Tierra y Territorio” que, como se sabe, se trata de un proyecto de ley que lleva el mismo nombre y que fue justamente elaborado por la dirigencia de la CSUTCB y aprobado en la “Cumbre de Tierra y Territorio” realizada por esa organización en Villa Tunari en agosto de 2011.

Este proyecto de ley, según sus mentores, obedece a la necesidad de adecuar las normas de tierras a lo que dispone la Constitución Política del Estado (plurinacional), la misma que señala “que las comunidades podrán ser tituladas reconociendo la complementariedad entre derechos colectivos e individuales”. En este sentido, plantea,

para el caso de las tierras altas, la eliminación de la figura de TCO para dar lugar a otra denominada Tierras Comunitarias Campesinas y procurar títulos de propiedad individuales al interior de las propiedades colectivas y, por esta vía, fomentar aún más el mercado de tierras y su concentración.

En el ámbito de lo que la Ley No. 300 denomina “bases y orientaciones del Vivir Bien a través del desarrollo integral en agricultura y ganadería”, se plantea encarar la “revolución productiva comunitaria agropecuaria”, es decir, aplicar la Ley No. 144, cuyo eje central, como lo señalamos oportunamente²⁸, es el crédito bancario como base del financiamiento sectorial, por lo que los beneficiarios efectivos de esta ley terminan siendo aquellos que están en condiciones de acceder al préstamo por la vía de garantías de bienes inmuebles; es decir, los empresarios agrícolas y los campesinos ricos y también el capital comercial e industrial que, por la vía del denominado “crédito debidamente garantizado”, termina subordinando a los campesinos pobres a estos capitales como lo veremos más adelante.

Si bien la Ley No. 300 plantea “maximizar la eficiencia productiva y energética”, es decir mejorar la productividad agrícola, para minimizar el avance de la frontera agrícola, la política estatal más bien se orienta —como lo ha señalado reiteradamente García Linera— a promover un incremento significativo de la frontera agrícola para aprovechar la coyuntura de buenos precios de los productos agrícolas en el mercado mundial. La Ley del “perdonazo forestal” es una demostración clara del apoyo del gobierno del MAS a la agricultura expansiva, que contradice todo el discurso de defensa de la “Madre Tierra” que contiene la Ley No. 300 que comentamos.

El “desarrollo” de la denominada “economía plural” en el ámbito sectorial se reduce —según lo que dispone la Ley No. 300— a la priorización de la “agricultura, pesca y ganadería familiar comunitaria”

28 Al respecto véase ORMACHEA S., Enrique “*Agroindustriales y campesinos ricos, los ganadores de la ‘revolución productiva’*”, En Nueva Crónica 1ª quincena de julio de 2011.

y a la “agricultura y ganadería empresarial”, es decir, a la economía privada (pequeña, mediana y grande); descartándose, de esta manera, el fomento a la producción agrícola colectiva o cooperativa y a la producción estatal, planteamiento que responde a lo señalado ya en años pasados por García Linera en sentido que “la prioridad del Estado no es competir con el empresariado (agropecuario) sino invertir en grandes obras de infraestructura para potenciar y ayudar a los productores privados”²⁹, proposición que ha reiterado en el “Encuentro Agroindustrial Productivo” organizado recientemente por la Federación de Empresarios Privados de Santa Cruz, la Cámara Agropecuaria del Oriente y la Cámara de Industria y Comercio de Santa Cruz, en sentido de “agrandar” el “modelo boliviano” que “tiene al sector productivo privado, al indígena-campesino y al Estado, no como productor, sino como el que potencia infraestructura: caminos, electricidad, mercados, transporte, ferrocarriles, entre otros”³⁰.

Por ello, los anuncios recientes acerca de la creación de una empresa llamada “gran nacional” —estatal entre Bolivia y Venezuela— para la producción de alimentos no parece ser una propuesta que intente lograr un nivel de intervención estatal en la producción agrícola de cierta envergadura pues, como se ha señalado oficialmente, la misma estaría restringida, al menos en el corto plazo, a la producción de granos en 500 hectáreas en territorio boliviano y 500 hectáreas en suelo venezolano. Esta extensión, ciertamente minúscula para una empresa estatal, la tiene cualquier mediano productor capitalista de granos en Santa Cruz; en este sentido, el aporte estatal a la producción de alimentos no tendrá ninguna importancia.

En relación a la producción de transgénicos, y como ya lo hemos señalado más arriba, la Ley No. 300 no hace otra cosa que reiterar lo que la Ley No. 144 norma en relación a este tema; es decir, abre la compuerta para la presencia de las grandes transnacionales para la

29 Bolpress 18 de septiembre de 2011.

30 IBCE (2013) *Encuentro Agroindustrial Productivo “Más inversión, más empleos”*. Santa Cruz, Año 22, No. 214.

producción de transgénicos en cultivos en los que Bolivia no sea “centro de origen o diversidad, que atenten contra el patrimonio genético, la biodiversidad, la salud de los sistemas de vida y la salud humana”. Y ordena, como también ya hemos visto, desarrollar acciones de eliminación gradual de cultivos genéticamente modificados autorizados en el país, es decir de la soya, planteamiento que ya ha sido observado por el propio Morales Ayma.

Asimismo, prohíbe la producción de agro-combustibles y la comercialización de productos agrícolas para la producción de los mismos. Sin embargo, y como se sabe, una parte de la materia prima para la producción de los ingenios azucareros —debido a cambios en la tecnología— ya es destinada exclusivamente a la producción de etanol para su exportación. El nuevo ingenio “Aguafí” —que ha comenzado a operar este año y que ha sido elogiado por García Linera en ocasión de su reciente inauguración— producirá exclusivamente, al menos durante su primer año de operaciones, sólo alcohol para el mercado mundial³¹, lo que implica que el país se articula progresivamente a la producción de biocombustibles.

Las estadísticas oficiales dan cuenta que las exportaciones cruceñas de alcohol etílico sin desnaturalizar, con grado alcohólico volumétrico superior o igual a 80%, que es utilizado para la producción de biocombustibles en Europa, presentan una tendencia sostenida de crecimiento en los últimos años, pasando de 7,5 millones de kilos en 1999 a 68,4 millones de kilos en 2009³². Con la producción del ingenio “Aguafí” se duplicaría esta cifra, pues se estima que en 2013 esta fábrica exporte 70 millones de litros adicionales, a pesar de lo que dispone la Ley de la Madre Tierra y con el beneplácito del gobierno del MAS.

31 “El ingenio Aguafí (...) prevé producir (en esta zafra) 1,2 millones de toneladas de caña y 70 millones de litros de alcohol para exportar a Europa (...)”.

32 ORMACHEA S., Enrique (2010) *Estado de situación y del debate sobre biocombustibles en Bolivia*. CEDLA. La Paz.

A todas luces, el gobierno se está haciendo de la vista gorda con la producción y exportación de este tipo de materia prima. Y es realmente demagógico plantear, como lo hace la Ley No. 300, la prohibición de la comercialización de productos agrícolas para la producción de biocombustibles, pues es imposible controlar, por ejemplo, exportaciones de soya, sorgo, maíz u otros cultivos que tengan como destino final su transformación en biocombustibles en otros países.

La Ley No. 338 de OECAS y OECOM y los campesinos ricos

La Ley No. 338 de “Organizaciones Económicas Campesinas Indígena Originarias (OECAS) y de Organizaciones Económicas Comunitarias (OECOM) para la integración de la agricultura familiar sustentable y la soberanía alimentaria” ha sido promulgada por Morales Ayma en enero de 2013.

La mayor parte de los artículos de esta ley están dedicados a apuntar una serie de principios y definiciones generales relativos a la agricultura sustentable y a señalar las características de las OECAS y las OECOM. Contiene una serie de generalidades relativas a las obligaciones del Estado Plurinacional en relación a la agricultura familiar sustentable y un listado de orientaciones de políticas o de buenas intenciones que requerirían de normas específicas para su verdadera implementación.

En el plano económico, la Ley 338 no considera una inversión pública específica para los sujetos de la misma, pues señala que éstos ya se benefician como “parte del sector productivo agropecuario, en el marco de los instrumentos de planificación integral y participativa y de gestión pública intercultural del nivel central del Estado y de las entidades territoriales”.

Reitera lo que otras leyes ya han señalado como oferta concreta de mercado para los pequeños agricultores o pequeñas empresas; es decir, que sean proveedores de alimentos para el Programa de Alimentación Complementaria Escolar o para el Subsidio de Lactancia Materna, entre los principales.

Las organizaciones económicas campesinas, que han pasado recientemente a denominarse “organizaciones económicas campesinas indígenas originarias”, se definen como un conjunto de personas agrupadas en base a sus necesidades con dos objetivos: el que denominan “beneficio económico”, a través de actividades asociativas en el campo del acopio, generación de valor agregado, transformación, comercialización y exportación y el “bienestar social”, a través de la creación de mejores oportunidades de empleo y de ingresos para los socios³³.

Según información de la Coordinadora de Integración de Organizaciones Económicas Campesinas, Indígenas y Originarias de Bolivia (CIOEC-Bolivia), institución que agrupa y representa a las OECAS del país, existen 778 organizaciones de esta naturaleza en los nueve departamentos del país, que concentrarían alrededor un millón de familias “campesinas”. Del total de OECAS, un 61% se concentra en la actividad agrícola, un 24% en el sector pecuario, un 12% en la artesanía, un 2% en turismo y un 1% en actividades extractivas³⁴.

En realidad, las OECAS son el resultado del proceso de especialización productiva que va imponiendo la economía capitalista en el campo. En este sentido —a diferencia del campesinado cuya producción todavía se destina mayoritariamente para el autoconsumo— se trata de unidades económicas de pequeños productores mercantiles y, en muchos casos, de pequeños productores capitalistas ya especializados en algún cultivo o producto. Como lo señalan Muñoz *et al.*, en las OECAS no participan todos los comunarios sino “los más pudientes de las comunidades, (...) los que tienen mayor capacidad para producir y dedicarse sólo a un rubro”³⁵.

33 “¿Qué son las OECAS?” En www.ciocbolivia.org.

34 *Op. cit.*

35 MUÑOZ, Diego, *et al.* (2002) “Organizaciones económicas campesinas y políticas públicas”. En: *Condiciones y posibilidades productivas del campesino andino en el libre mercado*. KIT, CEDLA, Secretariado Rural, CIPCA, UNITAS. La Paz.

Por su parte, las Organizaciones Económicas Comunitarias (OECOM) se instituyen a partir de la aprobación de la Ley No. 144, que reconoce a las comunidades indígenas originarias campesinas y a las comunidades interculturales y afrobolivianas como tales.

La Ley No. 338, señala que las OECOM tienen como objetivo social “lograr la soberanía alimentaria y el Vivir Bien de las bolivianas y bolivianos, mejorando las condiciones de las familias y el conjunto de la comunidad”, mientras que su objetivo económico “es lograr excedentes, a través de sus actividades productivas de transformación y comercialización, para el beneficio de las familias y las comunidades”.

Desde 2006, el gobierno ha promulgado varias leyes y decretos supremos haciendo referencia al objetivo de lograr la seguridad alimentaria con soberanía a través de la “pequeña producción campesina”, de la “economía familiar de base comunitaria” o de la “economía indígena originaria campesina”. La Ley No. 338 tiene también la finalidad de “contribuir al logro de la soberanía y seguridad alimentaria para el Vivir Bien de las bolivianas y los bolivianos” pero, esta vez, “a través de la agricultura familiar sustentable”.

Según esta ley, la agricultura familiar sustentable “es aquella producción caracterizada por la relación del trabajo familiar y los recursos productivos disponibles como estrategia que diversifica la producción en armonía con la Madre Tierra, para garantizar la soberanía alimentaria de las futuras generaciones, (...) generando valor agregado para cubrir las necesidades de autoconsumo, del mercado local, nacional e internacional”. Señala que el Estado reconoce a las OECAS, las OECOM y las familias productoras organizadas en la agricultura familiar sustentable como “actores económicos productivos capaces de generar autoempleo, empleo directo e indirecto y excedentes, como respuesta solidaria frente a otros modelos de desarrollo productivo”.

Esta norma indica que se trata de una “respuesta solidaria frente a otros modelos de desarrollo productivo” pues, las OECAS y OECOM además de generar “auto empleo” familiar, generan también “empleo

directo”; en otras palabras, extra familiar y asalariado. Pero, si la producción se destina al mercado, es decir es mercantil, y si en el proceso productivo además de la fuerza de trabajo familiar (el autoempleo) se incorpora también trabajo asalariado (empleo directo), ¿no se tratará de la promoción gubernamental de un “modelo de desarrollo” conocido como pequeña producción capitalista; es decir, una forma de producción que se basa en la explotación del trabajo ajeno y no en la solidaridad entre los hombres?

El Fondo Proleche o la protección a las ganancias de la agroindustria lechera

A inicios de 2011 y debido a las demandas de los productores primarios de leche para lograr un incremento en el precio del litro de leche cruda que entregaban a las empresas lácteas, sus organizaciones gremiales, las industrias lácteas y las autoridades llegaron a un acuerdo temporal mediante el cual —y a objeto de no incrementar el precio del litro de leche para el consumidor final— el gobierno asignaba a los productores primarios de leche y por espacio de dos meses, un bono de 40 centavos por litro de leche cruda entregada por éstos a las empresas lácteas³⁶.

Hacia abril de 2011, los productores, fundamentalmente aquellos del departamento de La Paz, volvieron a realizar una serie de movilizaciones orientadas a lograr un incremento del precio del litro de leche cruda entregada a las empresas de Bs. 2,68 a Bs. 4,50, bajo los argumentos que el precio vigente no cubría sus costos de producción, que el acuerdo de subvención gubernamental temporal de los 40 centavos ya había expirado y que las promesas de brindar otras subvenciones a los productores con la entrega de harina de maíz, cascarilla de soya y otros alimentos suplementarios no se habían cumplido.

36 “Productores de leche piden aumento de Bs. 1,82 por litro”. En www.boliviaexterior.com. 12 de abril de 2011.

Ante la posibilidad de un incremento del precio de la leche fluida para el consumo de la población, el gobierno del MAS propuso la conformación de un fondo que evitara tal situación y que, paralelamente, solucionara la demanda de incremento de precios exigida por los productores primarios de leche e impidiera afectar sustantivamente las ganancias de las empresas lácteas. En esta perspectiva, en diciembre de 2011 la Asamblea Legislativa Plurinacional sancionó la Ley No. 204 de Creación del Fondo de Apoyo al Complejo Productivo Lácteo (PROLECHE).

Esta ley tiene como objetivos: i) contribuir a la seguridad alimentaria con soberanía, facilitando el acceso de las bolivianas y bolivianos a los productos lácteos; ii) promover el consumo de productos lácteos para elevar los niveles nutricionales de la población; y iii) fomentar el desarrollo del Complejo Productivo Lácteo.

Prioriza el apoyo a los pequeños productores, los que “deberán cumplir con la normativa de calidad de la leche fresca establecida por la entidad competente”, es decir, con las condiciones de cantidad y calidad exigidas por las empresas que son las que fijan dichos requisitos. Las empresas lácteas beneficiarias serían aquellas que contarán con la “Certificación de Precio Justo” y “precio establecido impreso en el envase (CPI)”, priorizándose a las pequeñas empresas y favoreciendo a aquellas que elaboren productos de consumo masivo y a las que destinen la totalidad de su producción al mercado interno.

Para el funcionamiento de este fondo la ley crea una entidad descentrada denominada PRO BOLIVIA dependiente del Ministerio de Desarrollo Productivo y Economía Plural que, además de administrar los recursos del mismo y desarrollar programas y proyectos, tiene la misión de realizar “transferencias de recursos públicos no reembolsables en dinero o especie público-público y/o público-privado a los actores productivos del sector lácteo”.

La ley señala un monto máximo de transferencias directas de los recursos monetarios del fondo a las empresas lácteas de Bs.

35.000.000.- anuales durante los ocho años de su vigencia, lo que significa un monto nada despreciable de 5 millones de dólares al año. El financiamiento para este fondo proviene de la Retención por Comercialización de Cerveza (RCC) y la Retención por Importación de Bebidas Alcohólicas (RIBA) aplicadas a personas naturales o jurídicas productoras de cerveza o importadoras de bebidas alcohólicas.

Finalmente, la ley señala que los ministerios de Desarrollo Productivo y Economía Plural y de Desarrollo Rural y Tierras aprobarán anualmente una banda de precios a pagarse al productor de leche cruda y otra de precios de productos lácteos seleccionados para el consumidor final, que será revisada semestralmente.

El Decreto Supremo No. 1207 de abril de 2012, que reglamenta la Ley No. 204, fija los criterios de asignación para las transferencias directas a las empresas de la industria láctea. Define un criterio cuantitativo: “producción real anual de las empresas”, determinada por el volumen de leche cruda acopiada por las mismas que tiene un peso de 70% para la asignación de las transferencias directas, según los siguientes rangos:

Criterio cuantitativo

Rangos de acopio de leche cruda para la producción de lácteos (Litros/Día)	Porcentaje transferido por el Fondo PROLECHE del costo por incremento de precio, de la gestión 2011, al productor primario
3.500 o menos	100%
3.501 a 14.000	90%
14.001 a 100.000	75%
100.001 o más	15%

Los criterios cualitativos de apoyo se refieren a: i) mercados de destino (mayor apoyo a empresas que destinan su producción al mercado interno); ii) calidad (mayor apoyo a aquellas que se adecúen a las “Normas Bolivianas de Calidad de productos lácteos”); iii) productos finales (mayor apoyo a las que elaboren productos de consumo masivo o popular) y iv) materia prima (mayor apoyo a empresas que no utilicen leche en polvo importada como insumo).

Este Decreto Reglamentario reitera el monto anual (hasta Bs. 35 millones) de las transferencias directas de Pro-Bolivia, las cuales “tienen por finalidad cubrir total o parcialmente el incremento del precio de la leche cruda por los productores primarios, en el marco del Precio Justo”. Asimismo señala que “estas transferencias directas de carácter público-privadas podrán ser utilizadas como mecanismos de aseguramiento de pago de créditos destinados únicamente para capital de inversión de las empresas lácteas beneficiarias”, por lo que “Pro-Bolivia queda facultada para efectuar abonos directos al acreedor de estos créditos”.

Según el gobierno, con esta ley se ha logrado recaudar importantes recursos para el Fondo, por lo que se paga mejor a los productores quienes reciben entre Bs. 3,00 y Bs. 3,20 por litro de leche (hasta 40 centavos sobre los Bs. 2,60 que recibían antes) y se congeló el precio de la leche para el consumidor final, cuyo litro vale Bs. 5,00 desde 2006³⁷.

Asimismo, las autoridades sostienen que a partir de esta norma se ha incrementado notablemente el acopio de leche, ya que entre febrero de 2012 y febrero de 2013, las empresas de lácteos recolectaron “9,3% más que la gestión anterior, por lo que “la tasa de crecimiento anual fue de 20,5%”. En este sentido, “con el nuevo mecanismo de precios, en dos años, la entrega de leche subió de 22,6 millones a 29,7 millones de litros”, un comportamiento que habría derivado “en que el

37 “Las empresas lácteas devuelven Bs. 5,7 millones al Fondo Proleche”. En La Razón. La Paz, 16 de junio de 2013.

consumo de leche por persona suba de menos de 28,1 litros (estimación en 2007) a 42,8 litros (en 2013)³⁸.

Al parecer, evidentemente el incremento de los 40 centavos a los productores primarios ha implicado un aumento en la oferta de leche fluida, debido a la generación de expectativas de altos ingresos para los medianos y grandes productores especializados de leche que, según información hemerográfica, han concretado convenios con PIL Andina para que ésta duplique su capacidad de procesamiento industrial de la leche.³⁹

Como se sabe, la mayor parte de la producción primaria de leche del país (60,5%) se concentra en el departamento de Santa Cruz, donde predominan medianos y grandes productores. “Los medianos productores cuentan con mayores recursos, mayor especialización y uso de pasturas cultivadas; los grandes productores cuentan con recursos que permiten una mejor producción, tienen altos niveles de conocimiento y uso de tecnología, han incorporado a la producción estándares de calidad que les permite recibir bonificaciones razón por la cual su producción principalmente está destinada a la industria”⁴⁰.

Por el contrario los pequeños productores, principalmente del Altiplano y los Valles “tienen hatos ganaderos menores a 10 cabezas, poca o casi ninguna inversión en infraestructura productiva y limitada superficie para sus cultivos (...); en muchos casos en condiciones de precariedad, de tal manera que no pueden cumplir, en el caso de la producción de leche, con los requisitos mínimos de calidad exigidos por las industrias, siendo vendida gran parte de su producción a pequeñas empresas o a la transformación artesanal teniendo bajos ingresos por las ventas de leche”⁴¹.

38 *Op. cit.*

39 FEDEPLE (2013) *Boletín Informativo El Lechero* No. 8. Santa Cruz. Marzo.

40 SENASAG/MAGDR (2012) *Caracterización del sector lechero en Bolivia*. Mimeo. La Paz.

41 *Op. cit.*

Por esta situación y como se ha visto, las demandas de los pequeños productores de leche primaria de estas regiones pretendían un incremento mayor a los 40 centavos, pues por sus mayores costos y bajos niveles de producción ese aumento seguramente no significaba un beneficio extraordinario que le permitiera inversiones de gran magnitud que aceleren un mayor grado de especialización productiva.

De igual manera, como se puede observar en el cuadro 4 la industria láctea muestra diferencias significativas en su estructura. Mientras la empresa PIL Andina concentra entre el 70 y el 75 por ciento del acopio de leche fresca, una serie de medianas y pequeñas empresas se distribuyen el restante volumen. En este sentido, PIL Andina recolecta alrededor de 620.000 litros/día, sobre un total de 827.000 litros/día acopiados, y se le reconoce para efectos de transferencias directas provenientes del Fondo Proleche el 15% de su acopio, de modo que esta empresa concentrará alrededor del 35% del total anual de este fondo.

Según estimaciones realizadas por el gerente general de la Asociación Nacional de Industrias Lácteas en 2012, la empresa PIL Andina habría recibido al menos 14 millones de bolivianos de los 29,3 millones que el Fondo Proleche previó recaudar ese año, es decir el 47,8% del mismo; el resto se distribuyó entre otras 20 industrias del sector⁴².

En este sentido, la empresa PIL Andina (del Grupo Gloria del Perú, que adquirió a fines de los años de 1990 las plantas de la empresa estatal PIL en Cochabamba, La Paz y Santa Cruz en el marco del proceso de privatización de las empresas públicas) seguirá fortaleciéndose en su posición cuasi monopolística por los incentivos de este fondo que durará al menos los próximos ocho años. Mientras tanto, Lacteosbol, la empresa estatal creada por el gobierno del MAS para fortalecer la producción de lácteos en el país, es una más de las pequeñas industrias que no superan un acopio diario de 15.000 litros de leche por lo que no tiene ninguna relevancia en el conjunto del “complejo productivo” lácteo.

42 “PIL Andina recibirá al menos Bs. 14 millones del Proleche”. En Página Siete. La Paz, 10 de abril de 2012.

Cuadro 4
Bolivia: Estimaciones de la distribución de los recursos del Fondo proleche según empresas

Empresa	Rangos de acopio	Acopio por día	Acopio reconocido y sujeto a transferencia directa	Transferencia por día (en Bolivianos)	Transferencia anual (en Bolivianos)	%
PIL Andina	100.001 o más	620.548	93.082	37.233	13.590.000	35%
PIL Tarija	14.001 a 100.000	35.000	26.250	10.500	3.832.500	10%
Delizia	14.001 a 100.000	35.000	26.250	10.500	3.832.500	10%
Delicruz	14.001 a 100.000	35.000	26.250	10.500	3.832.500	10%
Soalpro	3.501 a 14.000	15.000	13.500	5.400	1.971.000	5%
ILVA	3.501 a 14.000	15.000	13.500	5.400	1.971.000	5%
PIL Chuquisaca	3.501 a 14.000	15.000	13.500	5.400	1.971.000	5%
La Purita	3.501 a 14.000	15.000	13.500	5.400	1.971.000	5%
Lacteosbol	3.501 a 14.000	15.000	13.500	5.400	1.971.000	5%
Otros (*)	3.500 o menos	26.849	26.849	10.740	3.920.000	10%
Total		827.397	266.181	106.473	38.862.500	100%

Nota: (*) Incluye ILPAZ, Flor de Leche Maya, Païrumani, Clarabella, La campiña, Cochimilk, Prolac Tarija y Pil Beni.

Fuente: Elaboración propia con base en resultados de la implementación del fondo Proleche, Probolivia; Página Siete de 10 de Abril 2012.

Finalmente, es importante señalar que si bien es posible que a partir de este incentivo se haya incrementado el consumo per cápita de leche fluida en el país, el nivel de incremento que presenta el gobierno al parecer resulta de asimilar directamente el total de la producción primaria de leche con la producción de leche industrializada (pasteurizada) lista para el consumo, sin tener en cuenta que gran parte de esta producción es utilizada para el procesamiento industrial de otros productos lácteos derivados para el consumo interno o, como en el caso de la PIL Andina, también para la exportación de diferentes productos. En este sentido, los cálculos oficiales en relación al consumo per cápita de leche fluida y sus “grandes logros” a tan corto plazo, ameritarían un detallado reajuste.

En resumidas cuentas, si bien esta ley ha logrado una estabilidad de precios de la leche fluida blanca de consumo masivo de la población, ha cuidado que ésta no afecte severamente las ganancias de las empresas lácteas pues el incremento que los productores primarios de leche han logrado por litro de leche cruda entregada a las empresas lácteas, en parte sale de los bolsillos de los consumidores de cerveza y licores y no en su totalidad de los bolsillos de las empresas lácteas.

Apoyo gubernamental a la exportación de quinua o el incentivo a los campesinos ricos y a la burguesía agraria en las tierras altas

Mientras el gobierno del MAS —como estamos viendo— viene aprobando aceleradamente normas orientadas a fortalecer el poder “empresarial-hacendal” en las tierras bajas, en las tierras altas ha priorizado su apoyo a la exportación de la quinua y, por esta vía, al desarrollo de la agricultura capitalista en las zonas altiplánicas productoras de este grano, pues, como ya lo hemos demostrado⁴³, la mayor parte de la producción de quinua, que se concentra en el Altiplano sur del país

43 Al respecto véase ORMACHEA, Enrique y RAMIREZ, Nilton. (2013) *Propiedad colectiva de la tierra y producción agrícola capitalista: el caso de la quinua en el Altiplano sur de Bolivia*. CEDLA. La Paz.

y que se destina fundamentalmente a la exportación, está a cargo de pequeños, medianos y grandes capitalistas y no de productores campesinos.

A raíz del *boom* de precios de este producto en el mercado mundial, en los últimos años la superficie cultivada de quinua en el país se ha expandido de 46.316 hectáreas en 2006 a 96.544 hectáreas en 2012, destinándose alrededor del 90% de la producción —que en 2012 alcanzó a 50.566 toneladas métricas— a la exportación legal e ilegal de este grano.

En este sentido, si bien la quinua tiene un alto valor nutritivo, su precio en constante aumento y fijado por el mercado mundial hace que su consumo interno sea muy bajo. Por ello, el incremento de los niveles de producción de este grano sirve, en realidad, para alimentar “bien” a poblaciones de otros países que obtienen los ingresos suficientes para adquirir este producto y no, como sostiene el gobierno, para fortalecer la seguridad alimentaria del país, pues por sus bajos ingresos, los sectores mayoritarios de la población tienen serias limitaciones de acceso al mismo. Entre enero y julio de 2013 el precio de este cereal en el mercado interno subió de Bs. 11 la libra a Bs. 14,50 lo que significa un incremento del 32% en este corto lapso de tiempo⁴⁴.

A la fecha existe una diferencia importante de precios entre la quinua y otros productos de la canasta alimenticia familiar, ya que mientras la primera tiene este precio, una libra de arroz vale Bs. 4,50; la de fideo Bs. 5,00; la de papa Bs. 2,50 y la de azúcar Bs. 3,50. En este sentido, y como señalan Medrano y Torrico⁴⁵, sin considerar el valor nominal nu-

44 “Alta demanda externa de quinua sube en 32% su precio en el país”. En La Razón. La Paz, 11 de julio de 2013.

45 MEDRANO ECHALAR, Ana María y TORRICO, Juan Carlos (2009). *Consecuencias del incremento de la producción de quinua (chenopodium quinoa Willd.) en el Altiplano sur de Bolivia*. Universidad Autónoma de San Luis Potosí/Cologne University of Applied Sciences. San Luis Potosí.

tricional que se pierde por la sustitución del consumo de quinua por otro tipo de alimentos, resulta a todas luces más barato reemplazar el famoso grano por otras variedades de productos.

El gobierno de Evo Morales ha venido apoyando la producción de este cultivo de exportación a través de la elaboración de una política nacional orientada a “promover, fomentar e implementar el desarrollo sostenible y sustentable del Complejo Productivo de la Quinua”⁴⁶. En este marco, ha logrado la promoción mundial del grano con la declaratoria por parte de Naciones Unidas del “Año Internacional de la Quinua” y viene realizando una serie de acciones orientadas a estimular un crecimiento de su superficie cultivada través de programas de financiados por organismos internacionales como la FAO y el Banco Mundial y la promoción de un mayor grado de maquinización de su producción.

El importante apoyo gubernamental que reciben los productores de este grano contrasta radicalmente con el casi inexistente soporte que reciben los campesinos articulados al mercado interno a través de cultivos como hortalizas, frutales y tubérculos, quienes generalmente son beneficiarios de los tradicionales proyectos manejados por el Ministerio de Desarrollo Rural y Tierras cuyos recursos financieros y coberturas son extremadamente limitados.

Crédito agrícola “garantizado” o la subordinación de los productores campesinos al capital comercial o industrial

Cuando se aprobó la Ley No. 144 de la Revolución Productiva Comunitaria Agropecuaria en junio de 2011, advertíamos que esta norma —que era presentada por el gobierno del MAS como el instrumento que permitiría el desarrollo de la economía comunitaria— se orientaba en realidad a beneficiar a los medianos y grandes productores

46 Al respecto véase Ministerio de Desarrollo Rural y Tierras/Consejo nacional de Comercializadores y Productores de Quinua (2009) Política nacional de la quinua. MDRyT/CONACOPROQ. La Paz.

agroindustriales y a los campesinos ricos, en desmedro de los campesinos pobres⁴⁷.

Esta afirmación la sosteníamos al constatar que el financiamiento que contempla esta ley para las actividades productivas agropecuarias se daría fundamentalmente a través de créditos intermediados por las entidades del sistema financiero, por lo que quienes estarían en condiciones de obtener préstamos respaldados por garantías prendarias reales (maquinaria, casas y otros) serían los empresarios y los pequeños patrones o pequeños capitalistas.

En abril de 2012, la Autoridad de Supervisión del Sistema Financiero (ASFI) —dando cumplimiento al artículo 57 de la Ley No. 144 de la Revolución Productiva Comunitaria Agropecuaria— aprobó y puso en vigencia el “Reglamento para operaciones de crédito agropecuario y crédito agropecuario debidamente garantizado”, cuyo objeto es “establecer los lineamientos y requisitos para la otorgación de créditos al sector agropecuario” y para la “clasificación como créditos debidamente garantizados”.

El Reglamento de la ASFI reitera la vigencia de “la otorgación de créditos al sector agropecuario con garantías reales hipotecarias, prendarias sujetas a registro o emitidas por un fondo de garantía o un fondo de inversión cerrado que tenga por objeto garantizar créditos”. Es decir, como lo señalamos oportunamente, seguirá beneficiando a quienes ya acceden a financiamiento, pues cuentan con las garantías reales hipotecarias suficientes; en otras palabras, el sector agroempresarial y la cada vez más notoria fracción social compuesta por los pequeños capitalistas agropecuarios o campesinos ricos .

Pero también, este Reglamento define tres nuevos tipos de créditos denominados “créditos debidamente garantizados” bajo el concepto

47 Al respecto véase ORMACHEA S, Enrique. “Ley de la revolución Productiva Comunitaria Agropecuaria: agroindustriales y campesinos ricos, los ganadores de la ‘revolución productiva’”. En Nueva Crónica julio 2011.

de “garantía de producción actual o futura” y cuyas características centrales son: i) crédito estructurado, que “incluye la participación de un Agente de Retención de pagos, que es la empresa que compra, para acopio y/o transformación, el producto agropecuario y es responsable de retener parte de los pagos correspondientes a la compra con el único propósito de destinarlos al pago del crédito”; ii) crédito agropecuario por producto almacenado, “otorgado al productor que deposita su producto en una empresa receptora de cuya venta provienen los fondos destinados a la cancelación del préstamo”, y iii) crédito agropecuario para producción por contrato, “que es el financiamiento que se otorga cuando el prestatario cuenta con un contrato de compra-venta suscrito con una entidad compradora, la cual hará el pago del cual provienen los fondos para efectuar la liquidación de la obligación”⁴⁸.

Como se puede constatar, la nueva “tecnología crediticia” del gobierno de Evo Morales —que aparece como supuesta benefactora para el acceso al crédito de los productores que no estarían en condiciones de presentar garantías prendarias de maquinaria e inmuebles— se orienta, en realidad, a beneficiar al capital comercial o agroindustrial. Claramente promueve un proceso en el que los productores agropecuarios necesitados de capital para su producción deberán encontrar empresas comerciales o industriales dispuestas a adquirir con antelación su producción.

Esta política crediticia se orienta, por tanto, a generalizar la agricultura por contrato, es decir aquella que, a partir de los ofrecimientos de acceso al crédito y mercados seguros, termina subordinando o subsumiendo a los productores agrícolas y pecuarios al capital comercial e industrial, pues los primeros deberán producir bajo las condiciones y precios exigidos por los segundos.

En su libro de justificación para la intervención estatal en los territorios indígenas de las tierras bajas⁴⁹, García Linera sostiene que el “núcleo capitalista agro-industrial-agroquímico-comercializador”, que detenta el poder en el oriente y en la Amazonía boliviana, “subordina los modos de producción agrarios no-capitalistas a través de la imposición de los precios a la hora de la siembra, el acopio y comercio de los productos cultivados o recolectados, y por medio del monopolio del procesamiento (madera, castaña) . Esto funciona para la soya, el azúcar, el ganado, el girasol, el sorgo, el maíz y también para la madera, la castaña y la piel de lagarto”.

En efecto, así funciona el capital comercial e industrial. Pero es el gobierno de Morales Ayma —del cual García Linera es vicepresidente— el que promueve la profundización de esta “subsunción formal” del trabajo “no capitalista de los pequeños campesinos y productores indígenas” al capital⁵⁰ a través de esta política crediticia. Mayor inconsistencia entre lo que se dice y lo que se hace, imposible.

Pero esta política no es un planteamiento reciente de un gobierno que estaría traicionando el discurso del “socialismo comunitario” tan profusamente desplegado en los últimos siete años. No, el gobierno del MAS solamente ha desempolvado su programa de gobierno presentado para las elecciones de 2005, en el cual planteaba —tal como ordenaba el discurso neoliberal de entonces— la necesidad de fortalecer las cadenas agro-productivas (ahora denominadas “complejos productivos”), donde los pequeños productores campesinos constituyen el eslabón primario, cumpliendo el rol de proveedores de materia prima barata para la agroindustria, es decir, para el mismísimo “poder empresarial-hacendal”.

49 GARCÍA LINERA, Álvaro. (2012) *Geopolítica de la Amazonía. Poder hacendal-patrimonial y acumulación capitalista*. pp 33-34. Vicepresidencia del Estado Prurinacional de Bolivia. La Paz.

50 *Op. cit.*

Dos flamantes alianzas del gobierno del MAS con fracciones del “bloque empresarial-hacendal” amazónico: los industriales cárnicos y los empresarios madereros

También en su documento de justificación de la construcción de la carretera por el corazón del TIPNIS, García Linera señala que el “bloque empresarial-hacendal transformador de la materia prima amazónica” está constituido por “una élite empresarial vinculada simultáneamente a la propiedad de la tierra, a los antiguos partidos políticos de derecha patrimonialista, a la compra y procesamiento de ganado vacuno y a la actividad de procesamiento de materias primas amazónicas (madera, castaña, goma, cuero de lagarto, etc.). En el caso de la ganadería del Beni, esta pasa obligatoriamente por el procesamiento y fijación de precio de los mataderos de Santa Cruz. Igualmente, para el acopio de otros productos amazónicos como la madera y la castaña, su presencia en la región le brinda el carácter de comprador monopólico (...)”⁵¹.

A menos de dos años de tales apreciaciones, es decir en agosto de 2013, el Instituto Boliviano de Comercio Exterior, portavoz de dicho bloque social, aplaude una “nueva alianza público-privada como instrumento para el desarrollo productivo-exportador”, al señalar que “la reciente alianza productiva concretada entre el gobierno nacional, la Cámara Agropecuaria del Oriente (CAO) y la Federación de Ganaderos de Santa Cruz (Fegasacruz) (...) abre inicialmente posibilidades para exportar diferentes tipos de carnes a Perú, Venezuela, China e India”, mercados que según el IBCE son desaprovechados⁵².

A tiempo de anunciar que el Ministerio de Desarrollo Rural y Tierras permitió aumentar el cupo de exportación de 2.000 a 5.000 toneladas de carne para la actual gestión”, la nota remarca que se trata de “una iniciativa merecedora de aplausos, pero sobre todo de réplica en

51 *Op. cit.*

52 “IBCE, Gobierno, CAO y Fegasacruz pactan un acuerdo productivo para exportar carne: IBCE aplaude “alianza público-privada” como instrumento para desarrollo productivo exportador”. En IBCE 21 de agosto de 2013.

todas las cadenas de producción de alimentos, como un camino para crear confianza entre los actores, lo que impulsaría la productividad y competitividad en el sector agropecuario boliviano (...)”⁵³. Asimismo y como ya lo hemos señalado, el gobierno de Bolivia acaba de firmar una carta de intenciones con el gobierno de la China para la exportación, a partir de 2014, de 10.000 toneladas métricas de carne deshuesada y congelada⁵⁴.

Como ya indicamos en otro documento⁵⁵, en los últimos años el departamento de Santa Cruz se ha convertido en el principal abastecedor de carne bovina en el mercado nacional como consecuencia de una creciente tendencia hacia un mayor grado de división del trabajo en la ganadería en los llanos, donde mientras el departamento del Beni se especializa en la cría de ganado, Santa Cruz se ocupa más bien de su recría y engorde.

Una parte importante de la ganadería cruceña ha introducido progresivamente un sistema mejorado de manejo del hato ganadero complementado con un manejo genético del mismo. De manera paralela a esta dinámica, ha realizado inversiones en infraestructura, desarrollo de pasturas cultivadas y el establecimiento de centros de engorde a partir de existencias de ganado en el propio departamento y de compras de ganado en pie del Beni.

A partir del ciclo neoliberal también el faeneo y comercialización de carne vacuna fue transformándose, habiendo cambiado también el rol de las regiones. Si bien cerca del 40% del ganado destinado a la producción de carne tiene su origen en el departamento del Beni y un 32% en Santa Cruz, en el primero sólo se faena el 11% del total nacional, mientras que el segundo contribuye con el 55%. Sin embargo, el

53 Op. cit.

54 “En 2014, el país venderá 10.000 t de carne a la China”. En *La Razón*, La Paz 26 de septiembre de 2013.

55 ORMACHEA, Enrique y RAMIREZ, Nilton (2011). *Producción de carne bovina en Bolivia y seguridad alimentaria*. CEDLA. La Paz.

40% de la carne faenada en el departamento de Santa Cruz proviene de carne en pie comprada en el Beni y que ha sido criada y engordada en este departamento, lo que da cuenta del importante proceso de especialización que se viene operando en la ganadería de los llanos del país.

Los grandes ganaderos de Santa Cruz —entre los que existen benianos— también han incursionado desde el decenio de 1990 en el desarrollo de la industria cárnica, dando así un mayor impulso al manejo mejorado del hato ganadero de Santa Cruz. A la fecha la industria cárnica cruceña está plenamente consolidada con la presencia de los principales frigoríficos existentes en el país. Estos, en su mayoría de segunda categoría, están habilitados para abastecer de carne y subproductos comestibles a cualquier centro de consumo del país y se localizan en las cercanías de los principales centros de engorde de Santa Cruz. Según Fegasacruz, a la fecha existen en este departamento —y por tanto en todo el país— tres procesadoras de carne habilitadas para la exportación: Frigor, Fridosa y Chiquitano⁵⁶.

El gobierno sostiene —a través de García Linera— que de concretarse la carretera por el TIPNIS, que terminaría vinculando Cochabamba con el Beni, se rompería con la subordinación que tiene la ganadería beniana respecto de la agroindustria cárnica cruceña, es decir, con esa fracción “empresarial-hacendal”.

Si bien en teoría una parte de la ganadería beniana podría encontrar un nuevo mercado para la venta de ganado en pie o faenado, lo cierto es que muy difícilmente podría variar el proceso de especialización regional que ya ha consolidado la agroindustria cárnica asentada en Santa Cruz. Por el contrario, el impulso al desarrollo del capitalismo agrícola y agroindustrial en el que está empeñando el gobierno de MAS, más bien profundizará estas tendencias que son inherentes a este modo de producción.

56 “5.000 t de carne irán a Perú, Venezuela, China e India”. *El Deber*, Santa Cruz, 15 de agosto de 2013.

La agroindustria cárnica de primera y segunda categoría se asentaría en el Beni sólo a condición de que la producción primaria en este departamento complete todo el ciclo (cría, recría y engorde), situación que, tanto por las condiciones naturales como por otras relacionadas a la recría, pero sobre todo al engorde (desarrollo de una ganadería moderna basada en pastos cultivados y alimentación suplementaria), requiere de grandes inversiones. Por ello, no es posible pensar —al menos en el corto y mediano plazos— que, de concretarse, esta carretera rompa radicalmente con la subordinación regional estructurada por la agroindustria cárnica asentada en Santa Cruz, tal como sostiene García Linera.

El desarrollo agrícola que ha alcanzado Santa Cruz y sus propias condiciones naturales se convierten en una efectiva ventaja de este departamento como zona de engorde de ganado para faenar, sobre el Beni u otros departamentos, tanto por la conversión de tierras agrícolas a tierras con cultivos de pastos que pudieran incrementarse, como por la existencia local de granos para la alimentación suplementaria de ganado bovino de carne.

El pacto entre el gobierno del MAS, la CAO y Fegasacruz, así como el acuerdo entre los gobiernos de Bolivia y la China, no hacen otra cosa que fortalecer a los frigoríficos que estén en condiciones de exportar carne, es decir a la fracción del “bloque empresarial-hacendal transformador de la materia prima amazónica”, que, hasta hace algunos meses atrás, García Linera pretendía eliminar, no a través de la lucha de clases, es decir a través de su expropiación, sino a través del curioso método “revolucionario” de la inversión extranjera directa en carreteras.

La segunda y más reciente propuesta de alianza entre el régimen del MAS y otra de las fracciones del “bloque empresarial-hacendal transformador de la materia prima amazónica”, es la de los madereros, que, esta vez, ha sido anunciada por el director de la Autoridad de Fiscalización de Bosques y Tierras (ABT), Cliver Rocha, quien ha señalado la necesidad de “firmar un pacto para los próximos cinco

años” entre el gobierno y el sector privado “para acabar con la deforestación”. Esta propuesta de pacto —con el cual el presidente de la Cámara Forestal de Bolivia expresó su pleno acuerdo— implicaría “una inversión conjunta (público-privada) de \$us 200 millones hasta 2018” para “cubrir unos 10 millones de hectáreas bajo manejo”⁵⁷.

Si tomamos en cuenta que a 2012 la superficie bajo manejo correspondiente a concesiones forestales de carácter empresarial era de 3,08 millones de hectáreas, el gobierno está dispuesto a concederle alrededor de 7 millones de hectáreas adicionales de bosques. Es decir, pretende superar la superficie de bosques bajo manejo que esta fracción del “poder empresarial-hacendal” logró controlar de manera directa en los periodos neoliberales y que como puede observarse en el cuadro 5 abarcó, entre 1996 y 2005, un promedio de 5,5 millones de hectáreas.

Si tomamos en cuenta que el sector empresarial maderero no sólo ha recurrido a las concesiones forestales como fuente de obtención de materia prima, sino que también ha optado en los últimos años por la estrategia de subordinar la extracción de madera en las tierras comunitarias de origen o comunidades campesinas (lo que explica el importante incremento de la superficies de bosques bajo manejo a cargo de TCO y de propiedades comunales), el acceso de esta fracción “empresarial-hacendal” a esta materia prima se verá francamente reforzada en los próximos años.

Algo para los campesinos pobres: el Seguro agrario para municipios con mayores niveles de pobreza (SAMEP)

La Ley No. 144 de la “Revolución productiva comunitaria agropecuaria” de junio de 2011, dispuso la creación del Seguro Agrario Universal “Pachamama”, con la finalidad de “asegurar la producción agraria afectada por daños provocados por fenómenos climáticos y desastres

57 “ABT y sector privado proponen millonaria inversión en bosques”. En *El Deber*. Santa Cruz, 28 de agosto de 2013.

Cuadro 5
Bolivia: Participación de los actores en la tenencia de bosques bajo manejo 1996-2012
 (en millones de hectáreas)

Actores	1996	2000	2005	2008	2009	2010	2011	2012
Concesión forestal	5,8	5,4	5,6	5,2	4,7	3,2	3,2	3,1
Propiedad privada		0,2	1,4	1,7	1,8	1,9	1,9	2,0
TCO		0,2	0,8	0,1	1,3	1,7	2,2	2,5
ASL		0,3	0,6	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7
Propiedad comunal				0,6	0,8	1,0	1,3	1,5
Otros		0,6	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4

Fuente: www.cfb.org.bo

naturales adversos”. Los beneficiarios de este seguro son: i) las comunidades indígena originario campesinas, comunidades interculturales y afrobolivianas con producción colectiva; ii) las familias indígena originario campesinas interculturales y afrobolivianas con producción individual; y iii) los productores agrarios sean personas naturales o colectivas.

Esta ley crea el Instituto del Seguro Agrario (INSA) “como institución pública autárquica con patrimonio propio, autonomía de gestión técnica, económica, operativa, administrativa y legal, bajo tuición del Ministerio de Desarrollo Rural y Tierras” y como “instancia operativa y normativa del Seguro Agrario Universal “Pachamama”, que se “financiará con recursos del Tesoro General de la Nación de acuerdo a su disponibilidad financiera, recursos propios, donaciones y otras fuentes de financiamiento”.

En relación con las sociedades administradoras del seguro agrario, la Ley dispone que el Estado promueva “la creación de una aseguradora pública que será responsable de la cobertura del Seguro Agrario Universal Pachamama” y, con el objeto de administrar el mismo, dispone también que “las compañías de seguro autorizadas por la autoridad competente y seleccionadas por el INSA podrán participar en la cobertura de riesgos en el marco de lo establecido en la ley y normas que regulan al sector asegurador nacional”.

La ley establece “un programa de subsidio de las primas de los productores con cobertura del Seguro Agrario Universal “Pachamama” señalando que “el subsidio a la prima podrá cubrir la totalidad de la misma en el caso de los productores más pobres” mientras que “el subsidio financiado por recursos del Estado, a través del gobierno del Estado y las entidades territoriales autónomas, deberá ser proporcionalmente mayor en tanto mayor sea el grado de pobreza del beneficiario”, mientras que “el subsidio para los productores agrarios con menor grado de pobreza, será proporcionalmente menor o nulo, de acuerdo a reglamento”.

Finalmente señala que “la falta de disponibilidad de recursos del Tesoro General de la Nación, no constituirá una restricción para que las entidades territoriales autónomas asuman el subsidio a la prima”.

En agosto de 2013, el gobierno aprobó el Decreto Supremo 942 que implementa el “Seguro agrario para municipios con mayores niveles de pobreza” (SAMEP), como una de las modalidades del Seguro Agrario Universal “Pachamama”. El SAMEP está destinado a cubrir pérdidas derivadas de daños causados por heladas, inundaciones, sequías y granizos que afecten a la producción agrícola de los productores que pertenecen a los municipios con mayores niveles de extrema pobreza. Esta norma señala, además, que el Instituto Nacional del Seguro Agrario (INSA) fungirá como tomador del SAMEP para lo cual el pago del subsidio a la prima en el primer año de implementación del SAMEP será financiado con recursos del Tesoro General de la Nación por un monto de 28 millones de bolivianos.

En marzo de 2013 se aprobó el Decreto Supremo 1523 autorizando al Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de manera excepcional y por única vez para la gestión 2013 a transferir recursos del Tesoro General de la Nación (TGN) al INSA por un monto de hasta 5 millones de bolivianos por concepto de pago de primas y en junio de 2013 aprobó el Decreto Supremo 1609 autorizando un incremento adicional de 3,5 millones de bolivianos para el mismo fin.

La superficie máxima por familia asegurada por el SAMEP es de 3 hectáreas, reconociendo una indemnización de 1.000 bolivianos por hectárea comprobadamente perdida.

Bajo el criterio de seleccionar a los municipios con mayores índices de pobreza, el INSA identificó en 2011 a 75 en los departamentos de: Chuquisaca (19), La Paz (11), Cochabamba (17), Oruro (5), Potosí (20) y Santa Cruz (3); calculando asegurar 353.173 hectáreas.

Según información del MDRyT y del INSA, para la campaña agrícola de verano 2012-2013 se han asegurado 63 municipios y 2.489

comunidades de los departamentos de Chuquisaca (17), La Paz (10), Cochabamba (17), Oruro (2), Potosí (14) y Santa Cruz (3), con una superficie total registrada de 91.227 hectáreas que corresponden a 57.410 productores registrados.

Por los datos relativos a la extensión promedio de las superficies cultivadas y productores registrados para beneficiarse del SAMEP en la campaña de verano 2012-2013, el promedio nacional hectárea/productor asegurada es de 1,58. El departamento que presenta el más alto promedio es Chuquisaca con 2,0 hectárea/productor, mientras que el departamento que presenta el menor promedio es La Paz con 0,86 hectárea/productor.

Se trata, ni duda cabe, de campesinos con muy bajos niveles de producción para quienes este seguro significa —en determinadas circunstancias— un bono o ingreso que puede paliar en parte pérdidas de una muy pequeña producción agrícola destinada al autoconsumo y/o para el mercado.

Sin embargo y a más de dos años de haberse promulgado la Ley 144, el componente del Seguro Agrario Pachamama destinado a asegurar la mayor parte de la producción agrícola del país que está en manos de productores campesinos mercantiles y de pequeños, medianos y grandes productores capitalistas, no ha podido ser puesto aún en marcha.

Si tomamos en cuenta que para la campaña de verano 2012-2013 se han registrado 91.227 hectáreas a ser cubiertas por el SAMEP, esta extensión apenas representa el 2,85% del total de la superficie cultivada del país (3,2 millones de hectáreas para 2012). De igual manera, si se estima que en el país existen alrededor de 450.000 unidades económicas campesinas y si se toma en cuenta que los productores que se han registrado en el SAMEP alcanzan a 57.400, sólo el 13% del total de las unidades económicas campesinas del país estarían cubiertas por este seguro.

Cuadro 6
SAMEP: Superficie cultivada y productores registrados
para la campaña de verano, 2012-2013

Departamento	Superficie registrada (Hectáreas)	Productores registrados (N°)	Promedio (Hectárea/ Productor)
Chuquisaca	37.789	18.822	2,00
Cochabamba	21.320	14.769	1,44
Potosí	24.826	17.717	1,40
La Paz	3.497	4.045	0,86
Oruro	1.690	851	1,98
Santa Cruz	2.105	1.201	1,75
Total	91.227	57.405	1,58

Fuente: Elaboracion propia con base en datos del MDRyT.

El gobierno del MAS
y la consolidación
de la base material
del “poder
empresarial-hacendal”



Las mejores tierras siguen en manos de medianos y grandes propietarios

En el texto de García Linera —tantas veces citado en este documento— se sostiene que “a diferencia de hace 20 años, cuando las empresas privadas medianas poseían 39 millones de hectáreas, ahora solamente poseen 4,1 millones de hectáreas”, por lo que el gobierno del MAS estaría “trastocando radicalmente la estructura de la propiedad de la región amazónica”⁵⁸.

Posteriormente y en un acto de entrega de títulos de propiedad a campesinos realizado en Pucarani en marzo de 2013, García Linera reitera que: “Entre 1950 y 2005, 39 millones de hectáreas pertenecían a privados y 17 millones eran de campesinos e indígenas”, mientras que “tras siete años de gobierno del MAS, (...) las propiedades a manos de empresarios suman sólo cuatro millones de hectáreas. Los empresarios ya no son los que tienen muchas tierras, el presidente Evo (Morales) ha ido recortando y recortando (...)”⁵⁹.

Recientemente, en una entrevista concedida al periódico Los Tiempos de Cochabamba, García Linera, ratifica ese escenario de tenencia de la tierra que se habría gestado durante su gobierno. Sostiene que uno de sus aportes a la consolidación del modelo cruceño de desarrollo económico que se asienta en la agricultura y que está fuertemente articulado a los mercados internacionales, es la “democratización de la riqueza (...) comenzando por la tierra (pues) hace 10 años atrás, entre Santa Cruz y Beni había 39 millones de hectáreas en el sector

58 GARCÍA LINERA, Álvaro. (2012) *Geopolítica de la Amazonía. Poder hacendal-patrimonial y acumulación capitalista*. Pp 50. Vicepresidencia del Estado Plurinacional de Bolivia. La Paz.

59 “El INRA revirtió de empresarios 35 MM de hectáreas de tierras”. La Razón, La Paz, 18 de marzo de 2013.

empresarial grande, mientras que el sector campesino tenía 9 millones en toda Bolivia. Hoy el sector productivo cruceño empresarial tiene 4 millones de hectáreas y el sector productivo campesino pequeño, mediano e indígenas, a nivel de todo el país, suman como 30 millones de hectáreas, hay una democratización del principal medio de producción, que es la tierra”⁶⁰.

Veamos, a la luz de las propias estadísticas oficiales, si estas afirmaciones son ciertas.

Es importante aclarar inicialmente que la Ley INRA de 1996 —como consecuencia de una serie de irregularidades que se cometieron en la distribución de tierras y con el objetivo de subsanar lo que el Banco Mundial señalaba entonces como “incertidumbre” en la titulación y tenencia de la tierra— contempló la realización de un proceso de saneamiento con el objetivo de realizar una nueva titulación que diera “certidumbre” a sus propietarios y que permitiera contar con un catastro lo suficientemente claro que facilitara un funcionamiento “transparente” del mercado de tierras. En este sentido, se planteó el saneamiento de tierras sobre un total de 106,7 millones de hectáreas.

Como puede observarse en el cuadro 7, entre 1953 y 1993, las medianas y grandes empresas lograron titular 39,2 millones de hectáreas sobre un total de 56,4 millones de hectáreas. Ahora bien, como fruto del proceso de saneamiento que se inició en 1996, entre este año y 2012 se ha titulado efectivamente a medianas y grandes empresas 4,2 millones de hectáreas, de ellas 3 millones durante el gobierno del MAS. Sin embargo, García Linera olvida premeditadamente señalar que aún están en proceso de saneamiento o por ser saneadas alrededor de 34,9 millones de hectáreas que siguen siendo —hasta que no se dictamine legalmente lo contrario— propiedad de medianas y grandes empresas.

60 “*Estamos cosechando los frutos del auge económico*”. Los Tiempos, Cochabamba, 25 de agosto de 2013.

Cuadro 7
Bolivia: Titulación y estado del saneamiento de tierras por tipo de propiedad según periodos

Tipo de propiedad	1953-1993	1996-2005	2006-2012	Total 1996-2012	En saneamiento y por sanear
Grandes y medianas empresas	39.242.783	1.230.413	3.050.077	4.280.490	34.962.293
Propiedades campesinas (*)	17.164.215	2.222.168	11.546.229	13.768.397	3.395.818
TCO/TIOC		5.762.058	16.439.117	22.201.175	
Tierra fiscal		106.886	23.161.103	23.267.989	4.849.556
Total	56.406.998	9.321.525	54.196.526	63.518.051	43.207.667

(*) Incluye pequeña propiedad, propiedad comunitaria y solar campesino.

Fuente: Elaboración propia con base en el Instituto Nacional de Reforma Agraria y Ministerio de Desarrollo Rural y Tierras en Somos Tierra No. 14, Santa Cruz, agosto de 2010 y Viceministerio de Tierras/MDRYT (2012) *Sombando esfuerzos para vivir bien*. En www.victierras.gob.bo.

En este sentido, cuando el vicepresidente del Estado afirma que existiría una nueva estructura de tenencia de la tierra en el país, en la cual los empresarios ya solamente tienen 4,2 millones de hectáreas, cuando antes tenían 39,2 millones de hectáreas, no hace más que faltar a la verdad, pues se basa en datos del viceministerio de Tierras que presenta —en su último informe— una estructura de la tenencia de la tierra que corresponde al saneamiento de sólo 63 millones de hectáreas realizado entre 1996-2012 y no a la totalidad de la superficie que aún debe sanearse (106,7 millones de hectáreas). De 43,2 millones de hectáreas que aún restan por sanear, alrededor del 80% corresponden a grandes y medianas propiedades.

Para poder cuantificar la verdadera magnitud de la afectación que ha tenido el “poder empresarial-hacendal” durante el gobierno de Morales Ayma, es importante conocer cuál es el origen de las tierras que han sido redistribuidas.

Como puede observarse en el cuadro 8 la distribución de tierras como consecuencia del proceso de saneamiento para la titulación de TCO alcanza a 2,9 millones de hectáreas. De este total, la gran mayoría de las tierras “redistribuidas” (72,8%) corresponde *strictus censu* a tierras que siempre fueron fiscales. Un 15,3% a tierras que eran usufructuadas por barraqueros sobre las cuales formalmente nunca tuvieron derechos propietarios. Un 35,2% proviene de concesiones forestales, un 14,6% de tierras fiscales baldías que nunca fueron distribuidas y un 8% corresponde a expedientes anulados; es decir, tierras sobre las cuales los supuestos titulares nunca ejercieron derecho propietario alguno.

Por ello, las tierras redistribuidas a TCO, que han sido obtenidas por concepto de incumplimiento de la función económica y social de medianos y grandes propietarios, alcanzan a 821.000 hectáreas, es decir, representan solamente el 27,2% del total (14,3% por recortes totales a terceros y 12,8% por recortes parciales a terceros). En este sentido, el proceso de saneamiento o la verificación de la función económica social no ha sido, como muchos creían, el instrumento para la redistribución de tierras sino, sobre todo, para la identificación de tierras

Cuadro 8 Origen de la redistribución de tierras en Bolivia (ha) por departamento con base en el proceso de saneamiento de TCO

Depart	Barraca (1)		Concesiones forestales (2)		Tierras Fiscales (3)		Expedientes anulados (4)		Reversión total a terceros (5)		Reversión parcial a terceros (6)		Total redistribución	
	ha	%	ha	%	ha	%	ha	%	ha	%	ha	%	ha	%
La Paz			3.403	7,8	4.369	10,0	20.735	47,5			15.142	34,7	43.649	100,0
Oruro											*			
Potosí							1.896	100,0			**		1.896	100,0
Cochabamba							4	0,2			2.650	99,8	2.654	100,0
Chquisaca							30.866	35,2			56.699	64,8	87.565	100,0
Tarija			21.930	31,4	15.210	21,8	14.804	21,2	6.500	9,3	11.303	16,2	69.747	100,0
Santa Cruz			596.673	57,3	46.672	4,5	23.855	2,3	189.222	18,2	184.235	17,7	1.040.657	100,0
Beni			87.289	21,1			25.999	6,3	226.441	54,7	74.460	18,0	414.189	100,0
Pando	444.045	34,4	331.424	25,6	364.014	28,2	119.088	9,2			34.437	2,7	1.293.008	100,0
Total	444.045	15,0	1.040.719	35,2	430.265	14,6	237.247	8,0	422.163	14,3	378.926	12,8	2.953.365	100,0

Notas:

- (*) Excluye 499.316 ha que corresponden en realidad a conversiones de áreas proindiviso a TCO y no estrictamente recortes a "terceros".
- (**) Excluye 492.958 ha que corresponden en realidad a conversiones de áreas proindiviso a TCO y no estrictamente a recortes a "terceros".
- (1) Decreto supremo 27572 de 2004 que limita la extensión de barracas hasta 15.000 ha.
- (2) Cláusula de sumisión prevista en el Art. 98 - II.j) del reglamento de la Ley Forestal.
- (3) Tierras fiscales baldías identificadas durante el proceso de saneamiento.
- (4) Declaratoria de nulidad de expedientes de propietarios que no se apersonaron durante la verificación de pericias de campo y que nunca ejercieron derecho propietario.
- (5) Incumplimiento total de la FES.
- (6) Incumplimiento parcial de la FES.

Fuente: *Elaboración propia con base en el cuadro 19 (página 36) de: Resultados de la Reconciliación Comunitaria de la Reforma Agraria en Bolivia II.*

La tierra vuelve a manos indígenas y campesinas. INRA, La Paz, enero de 2010.

fiscales que son las que sí han sido distribuidas fundamentalmente a las poblaciones indígenas de las tierras bajas en calidad de TCO.

Según el último informe del viceministerio de Tierras, a 2012 la superficie revertida a medianas y grandes propiedades por incumplimiento de la función económica social, relaciones de servidumbre y prácticas fraudulentas durante el gobierno del MAS, que no corresponden a demandas para titulación de TCO, asciende solamente a 126.860 hectáreas⁶¹.

Por todos estos datos, en realidad es justo reconocer que las medianas y grandes empresas ya no están efectivamente en poder de 39,2 millones de hectáreas sino en poder de 38,2 millones de hectáreas, pues el gobierno “revolucionario” de Morales Ayma/García Linera sólo pudo expropiarles 948.000 hectáreas.

La ley del “perdonazo forestal”, como hemos visto y según datos del INIAF, ha evitado la reversión de alrededor de 4,5 millones de hectáreas de medianos y grandes propietarios agropecuarios, y el proyecto de ley de ampliación de verificación de la función económica social de la tierra —que está a la espera de su aprobación por el pleno congresal— también se orienta a flexibilizar el proceso de saneamiento que, curiosamente, debe realizarse en las tierras en manos del “poder empresarial-hacendal”. Si a esto se suma el gran retraso que tiene el proceso de saneamiento y los cada vez menores recursos que le destina el gobierno⁶², es evidente que será imposible alcanzar la meta de sanear las 106,7 millones de hectáreas en octubre de 2013, por lo que, nuevamente, se tendrá que extender este proceso por unos buenos años más, beneficiando de esta manera a las medianas y grandes empresas que aún no han sido incorporadas a este proceso.

61 VICEMINISTERIO DE TIERRAS/MDRyT (2012) *Sembrando esfuerzos para vivir bien*. En www.victierras.gob.bo.

62 “(...) según Juanito Tapia, director del INRA, la falta de financiamiento en esta última etapa del proceso de saneamiento es una traba que atrasa la labor de esta institución. Tapia indicó que para esta gestión solo contarán con un presupuesto de Bs. 74 millones, la mitad respecto a la de 2012 y algo menor al destinado en 2011, cuando fue de Bs. 156 millones y permitió el saneamiento de 13 millones de hectáreas”. En EJU.TV. 26 de enero de 2013.

La “Reconducción comunitaria de la reforma agraria” no tuvo un carácter redistributivo —como se ha visto— de las tierras en manos de las medianas y grandes propiedades. En este sentido, la reforma agraria del MAS no se diferencia de aquellas llevadas a cabo por los distintos gobiernos liberales de la región que se dedicaron a distribuir tierras fiscales disponibles —generalmente marginales y las menos apropiadas para la producción agrícola— sin afectar los intereses de terratenientes y medianos y grandes empresarios poseedores de las mejores tierras para la producción agrícola y pecuaria.

Si aplicaríamos los mismos criterios demagógicos de García Linera para dar cuenta acerca de la situación de la tenencia de la tierra en el país sólo utilizando información parcial que corresponde a un determinado período, podríamos señalar sin ningún empacho —como puede verse en el cuadro 7— que durante el neoliberalismo (1996-2005), las medianas y grandes empresas apenas tenían 1,2 millones de hectáreas, mientras que los pequeños campesinos, las propiedades comunitarias y las tierras comunitarias de origen 8 millones de hectáreas. Es más, podríamos también indicar que durante el gobierno del MAS se tituló una mayor cantidad de tierras a las medianas y grandes empresas (3, millones de hectáreas) pues durante el neoliberalismo éstas apenas titularon 1,2 millones de hectáreas.

Lo cierto es que tomando en cuenta la distribución de tierras entre 1953 y 1993 y 1996-2012, la estructura agraria actual se orienta a consolidar una situación donde las medianas y grandes empresas seguirán en poder de alrededor de 38 millones de hectáreas, los campesinos 17 millones, las TCO/TIOC alrededor de 22 millones de hectáreas y el Estado en poder de otro tanto.

Es importante señalar que una buena parte de las tierras fiscales no son disponibles pues o están concedidas a barraqueros y empresarios madereros —superficie que, como hemos visto, la ABT piensa incrementar— y otra parte son parques o reservas nacionales que, como ya lo ha señalado García Linera, son áreas que estarán reservadas para la exploración y explotación petrolera a cargo de transnacionales que están recibiendo “incentivos” de importancia para el efecto.

Cuadro 9
Bolivia: Evolución de los volúmenes de producción por rubros según periodos
(en TM)

Rubros	2005-2006	%	2011-2012(p)	%	Variación	%
Industriales (*)	9.601.049	79,1	12.503.378	81,7	2.902.329	91,0
Frutales	831.715	6,8	963.228	6,3	131.513	4,1
Hortalizas	256.117	2,1	307.622	2,0	51.505	1,6
Tubérculos	1.142.474	9,4	1.246.101	8,1	103.627	3,3
Forrajes	310.526	2,6	286.132	1,9	-24.394	
Total	12.141.881	100,0	15.306.461	100,0	3.164.580	100,0

Nota: (p) Preliminar.

(*) Incluye: Arroz, cebada en grano, maíz en grano, quinua, sorgo en grano, trigo, café, cacao, uva, algodón, caña de azúcar, girasol, maní, sésamo y soya.

Fuente: Elaboración propia con base en información del INE y del Ministerio de Desarrollo Rural y Tierras (Encuesta Nacional Agropecuaria 2008).

En la medida que el mercado capitalista funciona todos los días —a pesar de las declaraciones y conferencias académicas acerca del socialismo comunitario— esta estructura de tenencia de la tierra no quedará inmutable, pues las tendencias hacia la concentración de la tierra seguirán su curso tanto a través de la compra venta como mediante su alquiler.

Por otro lado, es también importante señalar que la actual estructura de la tenencia de la tierra en el país, que a muchos se les antojará “equitativa”, esconde realidades que el gobierno del MAS calla. Las tierras en manos de las medianas y grandes empresas agropecuarias son las mejores tierras para el desarrollo de la agricultura y la ganadería por lo que la producción agrícola y pecuaria seguirá concentrándose entre este tipo de propietarios.

En este sentido, la mayor parte de la tierra titulada a los campesinos no es ciertamente la más apta para estas actividades y, además, ya ha sufrido un agudo proceso de parcelación sobre todo en los valles y el altiplano. Por ello, cuando Evo Morales y García Linera entregan en diferentes actos los nuevos títulos de propiedad a estos campesinos como resultado del proceso de saneamiento, no hacen otra cosa que legitimar, en la gran mayoría de los casos, documentos de propiedad que en realidad corresponden a muy pequeñas y hasta minúsculas parcelas, recreando, por tanto, las bases materiales para la continuidad de la miseria de los campesinos de estas regiones.

La producción agrícola se concentra entre los pequeños, medianos y grandes productores agrícolas capitalistas

A más de siete años de gestión gubernamental y de manera contraria a su discurso, el gobierno del MAS no ha podido cambiar las tendencias del desarrollo agrario que fueron fortaleciéndose durante el periodo neoliberal, pues hacia la gestión agrícola 2011/2012, el 82,8 % de la superficie cultivada y el 81,7% de la producción agrícola correspondían a los cultivos industriales que, como se sabe, están a cargo mayoritariamente de pequeñas, medianas y grandes empresas capitalistas.

Los cultivos donde la presencia de los campesinos es importante como los frutales, hortalizas, tubérculos y forrajes siguieron presentando, como en el periodo neoliberal, una menor participación relativa en el conjunto de la producción agrícola por sus bajos incrementos en las superficies cultivadas y volúmenes de producción.

Como consecuencia de una política agraria y de tierras que en los hechos ha seguido privilegiando a la agricultura de exportación y a los medianos y grandes propietarios de tierras, durante el gobierno del MAS la región de los llanos —fundamentalmente por el comportamiento del departamento de Santa Cruz— ha seguido incrementado su participación en la producción agrícola del país.

En efecto, como puede verse en el cuadro 10 mientras en 2005/2006 la región de los llanos producía el 74,9% del total de la producción agrícola del país, en 2011/2012 produjo el 76,4%, manteniéndose la participación relativa de la producción agrícola de los valles y reduciéndose la de la región del altiplano. Solo el departamento de Santa Cruz produce hoy en día el 74,2% del total de la producción agrícola del país.

Por otro lado, es importante señalar que durante el gobierno de Evo Morales el 78,3% del total del incremento de la producción agrícola del país obedece sólo a dos cultivos: soya (55,4%), que sirve como materia prima para la agroindustria oleaginosa orientada fundamentalmente a la exportación, y caña de azúcar (22,9%), cuyo incremento en los volúmenes de producción en los últimos años viene siendo promovido por la producción de alcohol para el mercado mundial.

En este sentido, en lugar de fortalecer un proceso de diversificación de la producción agrícola para el mercado interno promoviendo cultivos de consumo masivo en los que el país es deficitario y que son generalmente producidos por los campesinos (papa, yuca, trigo, frutales y hortalizas), durante el gobierno del MAS ha seguido creciendo una agricultura de exportación con base en unos cuantos cultivos asentados fundamentalmente en Santa Cruz a cargo de pequeños, medianos y grandes productores capitalistas.

Cuadro 10
Bolivia: Volúmenes de producción, según regiones 2005/06-2011/12 (p)
(en toneladas métricas)

Regiones	2005-2006	%	2011-2012 (p)	%
Altiplano	1.087.451	9,0%	1.145.228	7,5%
Valles	1.958.097	16,1%	2.462.668	16,1%
Llanos	9.096.333	74,9%	11.698.566	76,4%
<i>Santa Cruz</i>	8.729.468	71,9%	11.359.268	74,2%
Total	12.141.881	100,0%	15.306.462	100,0%

Nota: (p) Preliminar.

Fuente: Elaboración propia con base en información del INE y del Ministerio de Desarrollo Rural y Tierras (ENA 2008).

Por ello, cultivos que están a cargo fundamentalmente de campesinos como plátano, alfalfa, yuca, tomate, cebada en grano, arveja y maíz choclo presentan entre 2005/06 y 2011/12 volúmenes de producción negativos.

Cuadro 11
Bolivia: Variaciones en los volúmenes de producción, según cultivo 2005/06-2011/12 (p)
(en toneladas métricas)

Cultivo	2005/06	%	2011/12 (p)	%	Variación	%
Cultivos en crecimiento						
Caña de azúcar	5.786.076	52,0%	7.602.558	52,7%	1.816.482	55,4%
Soya	1.608.728	14,4%	2.358.321	16,4%	749.593	22,9%
Maíz en grano	930.952	8,4%	1.072.084	7,4%	141.132	4,3%
Papa	859.676	7,7%	974.030	6,8%	114.354	3,5%
Banano	150.517	1,4%	254.187	1,8%	103.670	3,2%
Girasol	120.300	1,1%	182.817	1,3%	62.517	1,9%
Arroz con cáscara	531.969	4,8%	588.706	4,1%	56.737	1,7%
Sorgo en grano	310.546	2,8%	366.679	2,5%	56.133	1,7%
Cebolla	61.789	0,6%	91.288	0,6%	29.499	0,9%
Mandarina	103.414	0,9%	131.932	0,9%	28.518	0,9%
Frijol	32.587	0,3%	59.938	0,4%	27.351	0,8%
Quinua	27.739	0,2%	50.566	0,4%	22.827	0,7%
Naranja	150.617	1,4%	171.221	1,2%	20.604	0,6%
Uva	25.121	0,2%	35.898	0,2%	10.777	0,3%
Piña	49.394	0,4%	59.990	0,4%	10.596	0,3%
Cebada berza	140.518	1,3%	148.288	1,0%	7.770	0,2%

(Continúa en la siguiente página)

(Continuación de la anterior página)

Cultivo	2005/06	%	2011/12 (p)	%	Variación	%
Cultivos en crecimiento						
Trigo	138.445	1,2%	145.862	1,0%	7.417	0,2%
Durazno	30.950	0,3%	34.449	0,2%	3.499	0,1%
Maní	13.046	0,1%	16.538	0,1%	3.492	0,1%
Haba	54.685	0,5%	56.965	0,4%	2.280	0,1%
Cacao	3.793	0,0%	5.887	0,0%	2.094	0,1%
Ajo	6.223	0,1%	7.107	0,0%	884	0,0%
Total	11.137.085	100,0%	14.415.311	100,0%	3.278.226	100,0%
Cultivos en decrecimiento						
Plátano	346.823	34,5%	311.449	34,9%	-35.374	31,1%
Alfalfa	170.008	16,9%	137.844	15,5%	-32.164	28,3%
Café	26.114	2,6%	14.810	1,7%	-11.304	9,9%
Yuca	282.798	28,1%	272.071	30,5%	-10.727	9,4%
Sésamo	22.500	2,2%	13.024	1,5%	-9.476	8,3%
Tomate	57.014	5,7%	51.748	5,8%	-5.266	4,6%
Cebada en grano	51.671	5,1%	46.503	5,2%	-5.168	4,5%
Arveja	21.964	2,2%	20.072	2,3%	-1.892	1,7%
Maíz choclo	21.855	2,2%	20.504	2,3%	-1.351	1,2%
Algodón	4.049	0,4%	3.128	0,4%	-921	0,8%
Total	1.004.796	100,0%	891.153	100,0%	-113.643	100,0%

Nota: (p) Preliminar.

Fuente: Elaboración propia con base en información del INE y del Ministerio de Desarrollo Rural y Tierras (ENA 2008).

Consideraciones finales



La denominada “Agenda Patriótica 2025” del gobierno del MAS, que convoca a los empresarios agrícolas de Santa Cruz a ampliar la frontera agrícola de manera sustancial en los próximos 16 años (15 millones de hectáreas) y por esta vía lograr una producción agrícola de 40 millones de toneladas métricas orientada fundamentalmente a la exportación, tiene la intención de lograr un tercer ciclo de expansión de la producción agrícola capitalista de esta región.

El primero se desarrolló durante el periodo nacionalista. Inicialmente, se basó en el potenciamiento de cultivos orientados al consumo del mercado interno (alimentos básicos para la población y materia prima para la estructuración de una mediana industria alimenticia), que fue orientándose progresivamente hacia la exportación con remanentes de productos como el azúcar y el algodón.

El segundo ciclo, que coincidió con el periodo neoliberal, se dio en respuesta a la crisis de la minería del estaño que afectó seriamente a la economía nacional y que planteó la necesidad de potenciar rubros de exportación no tradicionales entre los cuales destacaba el sector oleaginoso en razón a dos variables fundamentales. Por un lado, las potencialidades de expansión de cultivos como la soya a través de la ampliación de la frontera agrícola de los llanos del departamento de Santa Cruz y, por otro, la existencia de una demanda creciente tanto de productos oleaginosos primarios o transformados en el mercado mundial.

Un tercer ciclo de desarrollo capitalista de la agricultura cruceña —que está siendo promovido abiertamente por el gobierno del MAS— responde a un escenario de crisis capitalista que está presionando a los países capitalistas atrasados hacia una mayor producción primaria de alimentos y materias primas.

En esta suerte de profundización de la división internacional del trabajo, la producción de alimentos y materias primas para la industria y la producción de energía para satisfacer la demanda de los países capitalistas desarrollados y aquellos denominados “emergentes”, parece ser el escenario ideal que está encontrando el régimen del MAS para promover una masiva producción agropecuaria de exportación y que, a diferencia de los ciclos anteriores, seguramente abarcará un mayor número de cultivos y productos de origen agrícola y pecuario.

Mientras el gobierno del MAS —que dice representar los intereses campesinos— está decidido a fortalecer aún más a la burguesía agraria y agroindustrial exportadora, terminará minimizando —como lo hicieron los anteriores gobiernos— su apoyo a los productores campesinos de occidente que producen para el mercado interno y que se debaten en un escenario de fuerte competencia con productos agrícolas introducidos legal e ilegalmente del exterior del país.

En este sentido, el gobierno “campesino” de Evo Morales —que se inició augurando en el discurso mejores días para las grandes masas campesinas— terminará fortaleciendo su pauperización; es decir, el proceso por el cual éstas se presenten en el mercado ya no tanto como productores de bienes de consumo agropecuarios sino, fundamentalmente, como oferentes de fuerza de trabajo.

El análisis de las políticas agrarias y de tierras en curso y que ha sido expuesto en este documento, no deja lugar a la duda acerca del carácter de clase del gobierno de Morales Ayma y García Linera. El respeto que profesa el MAS a la propiedad privada en todas sus dimensiones le ha llevado de manera inevitable —como lo señalamos al inicio de su gobierno— a claudicar frente a los grandes propietarios de tierras y la burguesía agroindustrial asentada fundamentalmente en las tierras bajas del país⁶³.

63 Al respecto véase ORMACHEA SAAVEDRA, Enrique (2007) *¿Revolución agraria o consolidación de la vía terrateniente? El gobierno del MAS y las políticas de tierras*. CEDLA. La Paz.

Cuando el MAS relanzó la liberal ley INRA de 1996, disfrazada de “reconducción comunitaria de la reforma agraria” en 2006, el CEDLA señalaba ya entonces que el gobierno —al respetar la propiedad agraria que cumpliera con la función económica y social de la tierra o el latifundio “productivo”— no afectaría los intereses de los latifundistas de carne y hueso; es decir, de los terratenientes que obtienen renta capitalista de la tierra y de los grandes empresarios capitalistas agropecuarios —que obtienen ganancias a través de la explotación de fuerza de trabajo asalariada— y que son las dos clases sociales que monopolizan una buena parte de las tierras más productivas del país.

La posición del MAS en relación a la problemática de la tierra, por tanto, no puede ser analizada al margen de las razones por las cuales el campesinado y los partidos que dicen representar sus intereses no pueden orientarse contra las bases del régimen capitalista; es decir, contra la propiedad privada de los medios de producción.

En el país los resabios de comunismo primitivo (inexistencia de usufructo o propiedad privada sobre la tierra) carecen de peso en la estructura económica agraria, lo que implica que la gran mayoría de campesinado ya no se asienta sobre la propiedad social de la tierra; al contrario, el tipo de propiedad y de usufructo de la misma son predominantemente privados. Por ello, el interés de los campesinos no se centra en la defensa y proyección de la propiedad social de la tierra, sino en la materialización de la propiedad privada de la misma.

Por ello, no es casual que todas las propuestas campesinas relativas a la problemática de la tierra que se han elaborado en el país en los últimos treinta años tengan en común el reconocimiento de la propiedad que “cumpla con la función económica social de la tierra”; es decir de la propiedad privada “productiva” en todas sus dimensiones (pequeña, mediana y grande). En este sentido, los partidos campesinos no pueden plantearse otra sociedad que no sea aquella basada en la propiedad privada de los medios de producción.

Pero además, es preciso señalar que el MAS es una organización política estructurada por “campesinos” que ya de manera regular contratan peones asalariados en el proceso de producción (cocaleros y pequeños patronos de varios cultivos). En este sentido, es más bien un partido estructurado por pequeños capitalistas o campesinos ricos cuyos intereses materiales están ciertamente más cercanos a los de la burguesía agraria que a los de la gran masa de campesinos pobres.

Por ello el MAS, de manera natural y vertiginosa, va transformándose en el partido que representa los intereses generales del “poder empresarial-hacendal”.

Como parte de la campaña destinada a justificar la construcción de la carretera por el corazón del TIPNIS, Álvaro García Linera, vicepresidente del Estado Plurinacional de Bolivia sostiene que esa obra se inscribe en el marco de políticas gubernamentales orientadas a acabar con el “poder empresarial - hacendal” en las tierras bajas del país.

Frente a esta aseveración, el presente documento busca analizar si, efectivamente, las políticas gubernamentales agrarias de los dos últimos años se han orientado a eliminar dicho poder o si, por el contrario, continúan fortaleciéndolo aún más.

Con el apoyo de

