

## **La «revolución agraria» de Evo Morales: desafíos de un proceso complejo**

Aunque llegó al poder con un importante apoyo popular que fue ratificado en varias ocasiones, y a pesar de algunos avances en la titulación de tierras, el gobierno de Evo Morales enfrenta grandes obstáculos para llevar adelante la «revolución agraria» prometida: desde el rechazo de los grandes propietarios de Santa Cruz hasta las dificultades para distribuir tierras entre los migrantes del Occidente que se instalan en el Oriente. Detrás de estos problemas se esconde una distribución de la tierra muy desigual, que genera una alta pobreza rural, y la resistencia de importantes núcleos de poder a la reversión de los latifundios improductivos. La probable victoria de Evo Morales en las elecciones de diciembre seguramente abrirá la oportunidad para profundizar los cambios iniciados.

**MIGUEL URIOSTE F. DE C.**

### ■ **Los antecedentes del conflicto por la tierra**

En Bolivia, la extrema pobreza es básicamente rural, y los ingresos de las familias rurales dependen muy significativamente del acceso a la tierra. Si los pobres que viven en las áreas rurales no acceden a la tierra en condiciones seguras y productivas, jamás superarán su condición. Se estima que

---

**Miguel Urioste F. de C.:** economista; investigador de la Fundación TIERRA-Bolivia. Autor de varios libros y ensayos sobre temas de desarrollo rural y reforma agraria.

**Palabras claves:** reforma agraria, latifundio, tierra, Evo Morales, Bolivia.

en Bolivia existen cerca de 660.000 unidades agrícolas, de las cuales 87% –2,7 millones de personas– corresponde a pequeños productores. La gran mayoría de ellos vive en las regiones de altura en los valles y el altiplano. Estas unidades agrícolas ocupan tan solo 14% de la tierra arable del país, lo que revela el alto grado de parcelación y fragmentación de los miles de minifundios. En estas zonas, 85% de los ingresos familiares provienen de actividades agropecuarias, a un promedio de menos de 300 dólares por persona por año. Cada persona del área rural –quechuas, aymaras, guaranis, moxeños, trinitarios, chiquitanos, ayoreos, etc.– vive con un ingreso promedio de menos de un dólar al día<sup>1</sup>.

Medio siglo atrás, a principios de la década del 50, Bolivia vivió una profunda conmoción social como resultado de la ocupación indígena de las haciendas en las regiones de los valles y del altiplano, en el prelude de lo que luego sería la reforma agraria de 1953. Ese año, el gobierno del Movimiento Nacional Revolucionario (MNR) proclamó, en la localidad campesina de Ucuireña, el decreto que legalizó la liberación de la fuerza de trabajo rural-indígena y el masivo reparto de tierras. Si bien la primera reforma agraria cumplió su ambicioso objetivo de distribuir tierras entre los campesinos e indígenas y eliminar el trabajo servil en el Occidente, no logró solucionar el problema de la pobreza rural. Prácticamente ningún gobierno de los últimos 50 años, pese a su diversa orientación, invirtió los recursos necesarios para transformar las condiciones productivas de las áreas rurales tradicionales. Y esto se explica por una simple razón: se trataba de un problema de los otros, es decir de los «indios».

Dos décadas más tarde de la primera reforma agraria, el proceso de distribución de la tierra se subordinó al favoritismo y la lealtad política, particularmente en el Oriente y en especial durante la dictadura de Hugo Banzer. En aquellos años, entre 1971 y 1978, se repartieron gigantescos territorios a supuestos hacendados, lo que dio origen al latifundismo en esta región. Simultáneamente, en la zona andina del altiplano y los valles, debido al acelerado crecimiento poblacional y la sucesión hereditaria, se multiplicaban los minifundios y se consolidaba un proceso de sobreexplotación de la tierra sin un incremento en los rendimientos. Mientras la propiedad de la tierra se concentraba en el Oriente, se atomizaba en el altiplano.

---

1. Banco Mundial (BM): IDA/R2007-0252/1, Bolivia Land for Agricultural Development Project, Washington, DC, 2007.



Las dos instituciones estatales encargadas de la administración de la tierra de uso agropecuario –el Consejo Nacional de Reforma Agraria y el Instituto Nacional de Colonización– no tuvieron ninguna orientación productiva ni sostenible, por lo que finalmente, en 1992, tuvieron que ser intervenidas y cerradas tras serias denuncias de corrupción, tráfico de influencias y favoritismo político<sup>2</sup>.

A principios de la década de 1990 se había hecho evidente la necesidad de ordenar la caótica y corrupta distribución de la tierra. En 1996, luego de acalorados debates y movilizaciones populares que se extendieron por casi cuatro años, se aprobó la Ley 1.715 del Instituto Nacional de Reforma Agraria (INRA), en un intento por otorgar seguridad jurídica a los propietarios de las tierras y determinar áreas fiscales por distribuir, mediante la reversión y expropiación, entre campesinos sin tierra o con tierra insuficiente. Sin embargo, en los diez años siguientes el proceso se tornó burocrático, lento y costoso y –con la notable excepción en la titulación de las Tierras Comunitarias de Origen (tco) en el Oriente– no logró dar respuesta a la creciente demanda de los campesinos e indígenas de las regiones altas del país.

**En los últimos años, la superficie cultivada por año fue de 1,4 millones de hectáreas, de los cuales cerca de 800.000 se destinan a la soya. Existen cerca de seis millones de hectáreas que no se explotan y que no cumplen ninguna función económico-social ■**

El problema se agrava por las características de la tierra en Bolivia. Del total de la superficie (109 millones de hectáreas), cerca de la mitad está cubierta por bosques, y un tercio es semidesértica o árida. Apenas unos ocho millones de hectáreas podrían ser clasificadas como de potencial uso agropecuario, incluyendo pastizales. Pero de estos ocho millones solo se utilizan en la agricultura cerca de 2,2 millones. En los últimos años, la superficie efectivamente cultivada por año (sin tomar en cuenta tierras en descanso) fue de 1,4

millones de hectáreas, de los cuales cerca de 800.000 se destinan al cultivo de soya. Existen, por lo tanto, cerca de seis millones de hectáreas de tierras con potencial de uso agropecuario y ganadero que no se explotan y que no cumplen

---

2. En 1992, el ministro de Educación del gobierno de Jaime Paz Zamora, Hedim Céspedes, tramitó para sí mismo la dotación gratuita de más de 100.000 hectáreas, en el escándalo denominado «Bolibras».

ninguna función económico-social. Esas tierras, ubicadas principalmente en el Oriente y la Amazonía, están en poder de personas que reclaman derechos sobre sus propiedades. Como se analiza más adelante, esto explica parte del conflicto político que atraviesa Bolivia.

### ■ **Las promesas electorales de 2005 y los cambios a la Ley INRA: avances, retrocesos y contradicciones**

La campaña electoral de diciembre de 2005 tuvo la virtud de instalar en el centro de la agenda política el problema del desarrollo rural, la exclusión indígena y la inequidad en el acceso a la tierra<sup>3</sup>. El Movimiento al Socialismo (MAS) de Evo Morales coincidió con otros partidos políticos, como Poder Democrático y Social (Podemos) y Unidad Nacional (UN), en la necesidad de promover políticas públicas de desarrollo rural con énfasis en la inclusión indígena, tomando en cuenta los municipios rurales y las organizaciones económicas campesinas, y fomentando los mercados locales y la producción nacional de alimentos. Todos los partidos, aunque con matices, condenaron el latifundio improductivo y señalaron que debería ser eliminado, en el marco de la ley, si no cumplía su función económico-social.

Pero la propuesta del MAS en la campaña de 2005 fue más allá, al proponer un «Pacto por la Tierra» bajo los siguientes lineamientos: garantizar la seguridad jurídica a las propiedades que de manera probada y sustentable cumplan funciones productivas; garantizar la justicia en el acceso a la tierra sancionando a los especuladores, acaparadores y traficantes con la devolución de sus tierras al Estado en aplicación de disposiciones constitucionales y agrarias; restablecer la legalidad en la atención de las demandas sociales fortaleciendo la institucionalidad agraria nacional y dotándola de mecanismos de control social; y articular las políticas de redistribución de tierras con medidas de fomento y diversificación productiva.

Para llevar adelante estos objetivos, se anunció que el futuro gobierno de Evo Morales efectuaría una revisión integral de todo el proceso agrario desde 1996 (año en que se aprobó la Ley INRA), aceleraría el saneamiento priorizando áreas de conflicto, titularía tierras de comunidades campesinas e indígenas y crearía la figura de un «defensor agrario» –en reemplazo de la Superintendencia

---

3. Junto con los movimientos sociales y otras ONG, la Fundación TIERRA desempeñó un importante papel en la inclusión del tema de la tierra y de las autonomías indígenas en la agenda política nacional.

Agraria– para velar por el cumplimiento de las leyes, prevenir conflictos y facilitar su resolución pacífica. El MAS se comprometió a encarar una reforma del régimen impositivo de tierras, la regulación de ventas, hipotecas y transferencias de tierras aún no saneadas, así como de las tierras embargadas retenidas por entidades bancarias, además de implementar un programa nacional de asentamientos humanos.

Las propuestas de estos tres partidos –el MAS, Podemos y UN– fueron duramente criticadas por algunas ONG<sup>4</sup> que consideraban que –incluida la de Evo Morales– adscribían a la economía de mercado, recogían los planteamientos de los organismos internacionales, privilegiaban el mercado externo y, sobre todo, se subordinaban a la Ley INRA, que calificaban como una norma jurídica que promovía la contrarreforma agraria sobre la base de un enfoque neoliberal. De acuerdo con esta visión, las propuestas no alcanzarían a satisfacer las demandas de tierras de campesinos pobres e indígenas, por lo que el conflicto se agudizaría.

En diciembre de 2005 Evo Morales llegó a la Presidencia con una mayoría absoluta de los votos y en agosto de 2008 fue ratificado en su cargo con el apoyo de dos tercios de la población en un referéndum revocatorio, con lo que consolidó su proyecto de cambio al menos hasta fines de 2009. Este respaldo no se limitó al Occidente, donde sigue creciendo su base electoral, sino que se extendió a los departamentos del Oriente, conocidos como la Media Luna, donde el gobierno incrementó su apoyo, aunque la oposición política, concentrada en los centros urbanos, sigue siendo dominante. En enero de 2009, luego de muchas dificultades, fue aprobada la nueva Constitución Política del Estado por una amplia mayoría (61%).

Ya en mayo de 2006, en el marco de la campaña para la elección de sus candidatos a la Asamblea Constituyente, el gobierno había anunciado su decisión de hacer cumplir las leyes y completar el saneamiento de tierras en todo el país en los siguientes cinco años, revertir los latifundios improductivos del Oriente y entregar veinte millones de hectáreas a los campesinos e indígenas. Fue así como el 19 de julio de 2006 la Comisión Agraria Nacional (CAN) –el máximo órgano de deliberación y decisión en materia agraria creado por la Ley INRA– aprobó, en una sesión plenaria en La Paz y con el único voto disidente de los grandes propietarios de tierras agrupados en la Confederación

---

4. Cedla: «Vendedores de ilusiones. Propuestas electorales frente a la demanda social. Elecciones generales diciembre 2005», separata de prensa.



de Agropecuarios de Bolivia (Confeagro), un proyecto de ley modificatoria de la Ley INRA, denominado Ley de Reconducción Comunitaria de la Reforma Agraria. El Poder Ejecutivo lo remitió al Congreso y, finalmente, en noviembre de 2006 –tras muchas dificultades–, fue aprobado por el Congreso y promulgado.

Los principales cambios introducidos a la Ley INRA están orientados a dotar de mayor capacidad al Estado para recuperar tierras ociosas mediante la reversión sin indemnización. Esto implica devolver al dominio originario del Estado la propiedad de las tierras que no se trabajan, es decir que no cumplen una función económico-social. Para alcanzar este objetivo, la nueva ley desvincula el cumplimiento de la función económico-social del pago del impuesto a la tierra. En el pasado, la Ley INRA establecía que la causa para la reversión era el abandono de la propiedad agraria, que se demostraba por la falta de pago del impuesto a la tierra durante dos gestiones consecutivas. Con la nueva norma, ya no importa si la empresa, mediana o grande, paga el impuesto a la tierra, que en la práctica es insignificante, pues ya no alcanza con demostrarlo para reclamar el derecho de propiedad si la tierra no es trabajada. La ley dispone también que el incumplimiento de la función económico-social puede ser total o parcial, lo que permite revertir aquella parte de la propiedad que no está siendo trabajada. Asimismo, se otorga al director del INRA la capacidad administrativa –mediante el saneamiento y durante el saneamiento– de determinar cuál tierra es susceptible de reversión y cuál no<sup>5</sup>.

La modificación de la Ley INRA dispone además que las propiedades sujetas a expropiación serán distribuidas a quienes no tienen tierras. Antes, la ley establecía que esas tierras expropiadas con indemnización solo podían destinarse a fines de utilidad pública (carreteras, sistemas de riego, obras públicas

**Con la nueva norma,  
ya no importa si la empresa,  
mediana o grande, paga  
el impuesto a la tierra, que  
en la práctica es insignificante,  
pues ya no alcanza con  
demostrarlo para reclamar  
el derecho de propiedad  
si la tierra no es trabajada ■**

---

5. Es notable que el BM, conocido por su posición claramente contraria a este tipo de facultades administrativas del Estado, no objetó los cambios a la norma; por el contrario, en 2007 firmó un convenio con el Viceministerio de Tierras del gobierno de Evo Morales que dispone la donación de 15 millones de dólares al programa gubernamental Protierra, para que los campesinos pobres compren tierras con créditos en el marco de una «reforma agraria asistida por el mercado».

en general). Según la nueva ley, serán destinadas a la promoción de nuevos asentamientos humanos, primero para los campesinos del lugar y luego para los provenientes de las tierras altas.

Por otra parte, la ley establece que, en caso de expropiación, se indemnizará al propietario legalmente reconocido «tomando en cuenta el valor de mercado de las tierras, mejoras, inversiones y otros criterios que aseguren la justa indemnización». No se define si esto significa que, en la práctica, la anunciada «revolución agraria» se concretará comprando tierras a los latifundistas para distribuir las gratuitamente a los campesinos e indígenas, ni tampoco queda claro por qué el gobierno no realiza las compras forzadas al valor catastral, que obviamente es mucho menor que el del mercado.

En relación con las comunidades y pequeñas propiedades del altiplano y los valles, se aplicará un Procedimiento Especial de Titulación Sin Más Trámite, ya contenido en la antigua Ley INRA, pero hasta ahora poco utilizado en la práctica. Mediante este mecanismo, aquellas comunidades o pequeños propietarios que ejercen el derecho de posesión –ocupación productiva de la tierra sin títulos– serán titulados de manera expedita a través de un procedimiento de «saneamiento interno», según el cual las autoridades de las comunidades (*jilacatas, mallkus, capitanes, secretarios de los sindicatos*) juegan un papel central, no solo de control social sino también de liderazgo y legitimación del proceso de saneamiento de las tierras. Si el nuevo procedimiento funciona, se traducirá en un involucramiento mucho más directo de todos los comunarios en el proceso de titulación, que dejará de ser un procedimiento administrativo exclusivo del Estado para convertirse en un nuevo pacto social<sup>6</sup>.

### ■ El conflicto por la tierra en el Oriente y la Amazonía

La permanente migración de indígenas de los Andes hacia la región oriental desde hace varias décadas es resultado, como ya se señaló, de la escasez de tierras en el Occidente, el acelerado crecimiento demográfico y la persistencia de la pobreza rural, y ha derivado en una constante conflictividad agraria con marcado carácter étnico, cuyo reflejo es la fuerte confrontación regional entre *cambas* y *collas*.

---

6. En los últimos años, este procedimiento ha sido impulsado con mucho éxito en varias comunidades del altiplano, valles y llanos por la Fundación TIERRA. Fundación TIERRA: *Informe de gestión 2005*, La Paz, 2005, mimeo.



Como ya se mencionó, en el Oriente unos pocos pero muy poderosos propietarios reclaman los títulos de grandes superficies que en su mayoría no están trabajadas. La demanda de seguridad jurídica muchas veces tiene como objetivo poder vender las tierras a inversionistas. Estos, a menudo extranjeros y en especial brasileños que cultivan oleaginosas, exigen títulos plenos sobre las tierras que van a comprar o alquilar. Esto implica tierras saneadas, certificadas y tituladas por el INRA de acuerdo con las necesidades de los grandes propietarios, que en muchos casos son los mismos que digitan a los movimientos cívicos, los gremios de productores, los partidos políticos y los medios de comunicación de esa región.

Pero el conflicto por la tierra en el Oriente no es solamente económico sino también étnico-racial. Los indígenas sin tierra de la región andina –quechuas y aymaras– continúan estableciéndose en tierras no explotadas en el Oriente cuyos propietarios, que no son indígenas, demandan respeto por la propiedad privada. Algunos propietarios medianos y grandes sostienen que la Ley INRA y luego la Ley de Reconducción Comunitaria generan dos clases de ciudadanos: los indígenas, con derechos preferenciales y privilegiados, que no están obligados a trabajar la tierra ni a pagar impuestos para retener su propiedad; y los productores agrícolas (como se llaman a sí mismos) con títulos de propiedad, que pagan impuestos y generan empleos, pero sufren la inseguridad jurídica.

Desde el otro polo de la disputa, ya en 1996 los indígenas del Occidente denunciaban que la Ley INRA había dado por concluida la distribución gratuita de tierras, especialmente para los nuevos colonizadores collas que emigran al Oriente, y que estas tierras acabarían en el mercado en beneficio de los empresarios no indígenas. De acuerdo con este argumento, la tierra ya no pertenecería a aquellos que la trabajan sino a aquellos que tienen dinero para comprarla.

Esta situación de tensiones y enfrentamientos se profundizó a partir de 2008, cuando se aprobó el Estatuto Autonómico Departamental de Santa Cruz a

**El conflicto por la tierra en el Oriente no es solamente económico sino también étnico-racial. Los indígenas sin tierra de la región andina –quechuas y aymaras– continúan estableciéndose en tierras no explotadas en el Oriente cuyos propietarios, que no son indígenas, demandan respeto por la propiedad privada ■**

través de un masivo referéndum declarado ilegal. El estatuto de Santa Cruz, al igual que los demás estatutos de los departamentos de la Media Luna, constituye un contundente rechazo a la pretendida revolución agraria de Evo Morales, ya que las autoridades departamentales reclaman para sí la facultad de administrar los recursos naturales, bloqueando la posibilidad de aplicación de la reforma agraria en esa región. La cuestión de la tierra está en el centro del conflicto de competencias entre las autonomías departamentales y el gobierno central.

Este punto se comprende mejor si se considera que, entre otras cosas, el Estatuto Autonómico de Santa Cruz confiere al Gobierno Departamental, en verdad a su gobernador, la potestad de definir sobre «la propiedad, la regularización de sus derechos, la distribución, redistribución y administración de las

**Ningún Estado federal o departamento autonómico en ninguna parte del mundo goza de ese conjunto de atribuciones plenas sobre los recursos naturales que reclama para sí Santa Cruz ■**

tierras del Departamento». Se trata de una cuestión crucial, ya que ningún Estado federal o departamento autonómico en ninguna parte del mundo goza de ese conjunto de atribuciones plenas sobre los recursos naturales que reclama para sí Santa Cruz. Asimismo, el estatuto elimina la figura de la reversión del latifundio (expropiación sin indemnización) establecida en la Constitución Política del Estado. La eliminación de esta figura jurídica –facultad potestativa del

Estado para la administración de los derechos de acceso y uso de los recursos naturales renovables como la tierra, el agua y el bosque– es el fundamento que se esgrime desde el Oriente para dar continuidad al latifundio.

Por otra parte, el nuevo estatuto autonómico reconoce solo a los pueblos indígenas oriundos del departamento su derecho a las TCO, excluyendo así a la población emigrante quechua y aymara, que constituye la mayoría indígena y campesina del departamento (56% del total de indígenas de Santa Cruz). La cuestión es central: el estatuto crea un órgano para el seguimiento de las políticas departamentales de tierras, el Consejo Agrario Departamental, cuyos miembros serán acreditados por el gobernador, es decir que dependerá de él decidir quién representa a qué sector: todo indica que no habrá lugar para representantes de los 250.000 indígenas quechuas y aymaras que viven en Santa Cruz y que la presencia de los minoritarios pueblos indígenas de las tierras bajas será muy marginal.

El poder otorgado al gobernador de Santa Cruz es enorme. De acuerdo con el estatuto, se crea un órgano operativo, el Instituto Departamental de Tierras (IDT), para el saneamiento de las tierras, cuya máxima autoridad será designada por el gobernador de una terna propuesta por el Consejo Agrario Departamental, que a su vez es acreditado por el gobernador. En otras palabras, el gobernador concentrará el suficiente poder para designar y remover al director del IDT. Del mismo modo, se establece que será el gobernador quien firmará todos los títulos de propiedad de las tierras, en lugar del presidente de la República, como disponen todas las constituciones políticas del Estado de Bolivia.

### ■ La nueva Constitución Política del Estado: la cuestión de la tierra

En enero de 2009 se aprobó, en un masivo referéndum, la nueva Constitución Política del Estado. Desde ese momento, los estatutos autonómicos de Santa Cruz y de la Media Luna han quedado al margen de la ley, ya que, para su eventual aplicación, deberán compatibilizarse con la nueva norma, y para eso tendrán que sufrir profundos cambios. Pese a ello, las organizaciones cívicas y políticas del Oriente se niegan a hacerlo.

Pese a los importantes cambios que implica, en la nueva Constitución Política se ha incluido un elemento que ha debilitado sustantivamente el potencial de la revolución agraria que quiere impulsar el gobierno de Evo Morales. En 2008, el gobierno negoció con la oposición parlamentaria el texto constitucional que finalmente iría al referéndum en relación con el tamaño máximo de la propiedad agraria y ganadera. El proyecto inicial determinaba que el tamaño máximo debía dirimirse en un referéndum realizado simultáneamente al de aprobación de la nueva Constitución, entre 5.000 o 10.000 hectáreas, ya que la anterior Constitución no establecía límite. Salvo en dos municipios de 327, en el resto del país se impuso la opción de las 5.000 hectáreas como límite máximo. Pero, a pesar de este resultado, el texto hizo irrelevante el debate, ya que se estableció que su aplicación tendrá efecto solo a futuro. Con esta modificación se limitó la capacidad estatal para revertir los enormes latifundios existentes. En otras palabras: el gobierno del MAS ha aceptado que el límite máximo de 5.000 hectáreas a la propiedad agrícola o ganadera empresarial se aplicará solo a los predios que se creen desde el momento de aprobación de la nueva Constitución, en enero de 2009. La norma, por lo tanto, no tendrá efecto en los latifundios actuales, que deberían ser el corazón de la política agraria.

Al no poder eliminar el latifundio por su extensión, la herramienta que le queda al gobierno para revertir las grandes propiedades es verificar in situ (es decir en el terreno, mediante la observación directa de campo) el no cumplimiento de la función económico-social de cada predio, aspecto que ya estaba contenido en la ley de 1953, en la Ley INRA de 1996 y en la Ley de Reconducción Comunitaria de 2006. Pero la experiencia de medio siglo demuestra que este instrumento de la reversión de las tierras por el no cumplimiento de la función económico-social es altamente ineficaz: de hecho, pueden contarse con los dedos de una mano los latifundios que han sido revertidos por este motivo.

Como reacción, los propietarios de tierras del Oriente y sus representaciones gremiales-corporativas (Confeagro, Federación de Ganaderos de Santa Cruz –Fegasacruz–, Cámara Agropecuaria del Oriente –CAO–) han instruido el desacato a la nueva Constitución. De hecho, desde principios de 2008 se han producido reacciones empresariales violentas de propietarios de tierras contra las autoridades y los funcionarios del gobierno, que han paralizado los esfuerzos gubernamentales para realizar el saneamiento del derecho propietario de las tierras.

### ■ La titulación de territorios indígenas en el Oriente y el saneamiento de tierras en el Occidente

Durante sus tres primeros años y medio de gobierno, Evo Morales ha concentrado su accionar en las tierras bajas del Oriente amazónico. Los derechos de propiedad colectiva sobre enormes territorios indígenas que hasta 2006 estaban paralizados por trámites burocráticos u obstruidos por artimañas legales fueron prontamente titulados y entregados a los pueblos indígenas de la zona. Durante más de una década y con ayuda de la cooperación internacional y la participación de varias organizaciones indígenas y ONG, se había avanzado en el saneamiento de muchas TCO o Territorios Indígenas. Sin embargo, fue el gobierno del MAS el que por primera vez avanzó significativamente, otorgando títulos por una superficie de más de nueve millones de hectáreas de tierras fiscales a favor de los pueblos indígenas amazónicos, al extremo de que prácticamente ya no existen tierras ni bosques de libre acceso para nuevos asentamientos humanos.

La titulación de territorios para los pueblos indígenas del Oriente no solo entra en conflicto con los intereses de los medianos y grandes propietarios, sino también con las expectativas de los indígenas del Occidente que emigran a las zonas bajas en busca de tierras y que ahora ya no las encuentran disponibles.

La concentración de las energías del gobierno, en particular del Viceministerio de Tierras y del INRA, en la titulación de los territorios indígenas en el Oriente del país ha hecho que el proceso de saneamiento de tierras en los valles y el altiplano esté prácticamente abandonado. En efecto, en sus primeros años de mandato el MAS no ha avanzado significativamente en el saneamiento de nuevas tierras para campesinos, familias y comunidades de la región andina. Lo que sí se ha hecho es acelerar la firma de miles de títulos que desde hacía varios años estaban pendientes, pero apenas se han iniciado unos pocos saneamientos nuevos. Esto genera una creciente demanda por la actualización del derecho propietario de las tierras de las comunidades andinas.

La Ley de Reconducción Comunitaria de 2006 no ha introducido mecanismos para distribuir nuevas tierras a los indígenas del Occidente en las áreas orientales y amazónicas de Santa Cruz, Beni y Pando. En agosto de 2009 se produjo un asentamiento de 500 familias en Pando,

al norte de la región amazónica limítrofe con Brasil, probablemente con fines político-electorales más que de desarrollo rural. Pero fue una excepción. En general, la posibilidad de promover masivos y sostenibles asentamientos humanos de campesinos sin tierra provenientes del Occidente andino sigue siendo una ilusión. En las actuales condiciones, la actividad informal urbana –en el comercio, la pequeña industria, la artesanía y el empleo temporal– sigue siendo todavía más atractiva que el trabajo en el campo.

### ■ El modelo sojero

A tres años y medio de la asunción de Evo Morales, está claro que se ha logrado afectar la base material que sustenta el poder político de las elites agroindustriales del Oriente mediante el progresivo debilitamiento del monocultivo de soya y todas sus vinculaciones y ramificaciones políticas, económicas, sociales y regionales. La compra de las acciones de Gravetal, la principal empresa privada acopiadora de soya y de granos de Santa Cruz, por parte de una empresa subsidiaria de la compañía venezolana de petróleo, Petróleos de Venezuela SA (PDVSA), hace evidente esta estrategia. En este marco, parece

**En sus primeros años de mandato el MAS no ha avanzado significativamente en el saneamiento de nuevas tierras para campesinos, familias y comunidades de la región andina. Lo que sí se ha hecho es acelerar la firma de miles de títulos que desde hacía varios años estaban pendientes ■**

natural que los grupos agroindustriales del departamento de Santa Cruz, antes privilegiados por políticas públicas y subsidios, se hayan convertido en el núcleo político y económico de oposición al gobierno.

Otros factores conspiran contra el cultivo de soya: en primer lugar, ha concluido el periodo de 10 años de preferencias arancelarias establecido en la Comunidad Andina de Naciones (CAN). Además, la soya boliviana debe competir con los productores brasileños, argentinos y estadounidenses. Finalmente, hay que considerar los altos costos del transporte en Bolivia. En este contexto, todo indica que, a pesar del incremento del precio, el ritmo de ampliación de la frontera agrícola de la soya y otras oleaginosas (cerca de un millón de hectáreas en 2008) tenderá a estancarse, con todos los efectos de desaceleración de la economía agropecuaria en el Oriente que esto podría generar.

Desde la perspectiva del gobierno, y debido a los altos ingresos fiscales obtenidos por las exportaciones de gas y minerales, los productores agropecuarios del Oriente ya no son indispensables como generadores de divisas. Por el contrario, el gobierno busca convertir la estructura concentrada de tenencia de la tierra y de la producción del Oriente en un modelo conformado por muchos pequeños y medianos actores que produzcan diversos alimentos, en primer lugar para el mercado interno y luego para exportar.

No será sencillo. Si, por un lado, diferentes factores apuntan a un debilitamiento del modelo sojero del Oriente, por otro la estrategia oficial de promover una diversificación productiva orientada principalmente a satisfacer el consumo interno va en contra de la creciente demanda internacional, que genera precios atractivos para producir soya y caña de azúcar para destinarla a los agrocombustibles. La demanda de cultivos para agrocombustibles contribuye al alza del precio de la tierra en el Oriente y, por lo tanto, a la agudización del conflicto político y la pugna por el acceso a la tierra.

## ■ Conclusión

La proclamada «revolución agraria» no es un aspecto aislado dentro de la propuesta del gobierno, sino un tema central que incorpora viejas demandas de los sectores indígenas y campesinos y que forma parte prioritaria del proceso de cambios políticos, sociales y económicos que se viven en el país.

Pero este proceso de cambio en el sector agropecuario se encuentra atrapado en una confrontación que hasta ahora ha logrado detener el curso de las



transformaciones buscadas, e incluso ha llegado a poner en riesgo la gobernabilidad democrática debido a la exacerbación de la contradicción étnico-regional entre Occidente y Oriente.

Aunque hubo diversos intentos, muchos de ellos fallidos, por afectar los latifundios en el Oriente, la estrategia de cambios en el sector agrario está casi paralizada debido al rechazo de los principales terratenientes de Santa Cruz. Las dificultades para aplicar la Ley de Reconducción Comunitaria en el Oriente bloquea la voluntad de revertir los latifundios improductivos. Y esto se debe a que el gobierno no reúne aún las condiciones políticas necesarias para avanzar en un proceso más expedito de distribución equitativa, productiva y sostenible de las tierras.

La previsible victoria electoral de Evo Morales en las elecciones de diciembre de 2009 posiblemente le otorgue amplias mayorías en ambas cámaras de la nueva Asamblea Legislativa Plurinacional (Congreso), lo cual seguramente le permitirá introducir algunos cambios normativos para facilitar los avances en esta necesaria y esperada «revolución agraria». ☐

## Revista SOCIALISTA

Junio de 2009

Buenos Aires

Año I, cuarta época, Nº 1

ARTÍCULOS: **Enrique Dickmann**, Tiempos heroicos. **Oscar Serrat**, Enrique Dickmann en el recuerdo. **Carlos Ábalo**, El mercado trajo el derrumbe, pero el capitalismo tiene salida. **Alejandro Rofman**, Los orígenes del desmadre en el capitalismo mundial. **Paula Orsini**, Cómo incidir en la política real. Entrevista con Silvia Salgado, Presidenta del Partido Socialista de Ecuador. **Julio Godio**, Gris es toda teoría, y verde es el árbol de la vida. **Francisco J. Goín y Ricardo G. Goñi**, Argentina 2050. Lo que vendrá. **Carlos Miguel Herrera**, Generación y política en Julio V. González. **Guillermo F. Torremare**, La convalidación de un modelo social en las letras del tango. De percantas y grelas a santas madrecitas.

Revista Socialista es una publicación de la Sociedad Anónima Editora La Vanguardia, Austria 2156, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina. Correo electrónico: <revista-socialista@gmail>.