

LA AGRICULTURA EN LOS PAÍSES ANDINOS: ¿OPCIONES IDEOLÓGICAS DIVERSAS TIENEN IMPACTOS DIVERSOS?♦

FERNANDO EGUREN¹

DICIEMBRE 2015

Resumen

En este ensayo se pretende mostrar que no necesariamente las políticas que derivan de opciones ideológicas distintas tienen impactos tan diferentes. En la región andina, los gobiernos de Rafael Correa, en Ecuador, y Evo Morales, en Bolivia, asumieron el “socialismo del siglo XXI” como referente, mientras que Colombia y Perú orientaron sus opciones políticas por el neoliberalismo y el Consenso de Washington. Sin embargo, en dos temas de gran importancia, como son la concentración de la propiedad de la tierra y el tratamiento a las poblaciones indígenas, el comportamiento de los dos grupos de países no ha tenido resultados muy diferentes. La incorporación de los países al proceso de globalización pone límites no a los discursos políticos pero sí al grado de autonomía que los gobiernos tienen para implementarlos. Por otro lado, los conflictos sociales internos también ponen límites a los márgenes que tienen los Estados para implementar sus políticas.

En las últimas dos décadas del pasado siglo, varios países de la región latinoamericana adoptaron políticas de ajuste estructural para enfrentar graves problemas económicos originados por el elevado monto de endeudamiento. Este fue contraído gracias al fácil acceso a créditos por la abundante liquidez originada en la elevación de los precios del petróleo. El posterior incremento de las tasas de interés convirtió las deudas prácticamente en impagables. En muchos casos estos créditos sirvieron para financiar el déficit fiscal. El capital financiero y las instituciones que lo cautelaban, particularmente el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, impusieron rígidas condiciones y controles en las economías nacionales para asegurarse el pago de las deudas. Estos hechos contribuyeron a poner fin a un período iniciado a mediados del siglo pasado en el que las estrategias económicas de los gobiernos se orientaban, mal que bien, a fortalecer los mercados internos, al desarrollo de las manufacturas y a la sustitución de importaciones.

♦ Publicado en Carbonier, Gilles; Campodónico, Humberto y Sergio Tezano (eds.) (2017), *Alternative Pathways to Sustainable Development: Lessons from Latin America*. En: *International Development Policy*, Vol. IX. Ginebra: The Graduate Institute of International and Development Studies.

¹ Licenciado en Ciencias Sociales por la Universidad de Lovaina, Bélgica. Estudios de postgrado en sociología en l'École Pratique des Hautes Études de París, y en estudios políticos en la Universidad Nacional Mayor de san Marcos, de Lima. Presidente del Centro Peruano de Estudios Sociales. Director de *Debate Agrario* y de *La Revista Agraria*.

En el mismo período la globalización vinculó más estrechamente las economías nacionales a los mercados internacionales. El grado de intensidad y velocidad de esta vinculación dependió de las orientaciones de los gobiernos en materia de política económica, de la propia fortaleza institucional del Estado, de su sensibilidad ante los problemas sociales y ambientales, de opciones ideológicas y de la mayor o menor participación social de sus respectivas sociedades civiles.

Estas diferencias tuvieron impactos importantes en las relaciones entre el Estado y el mercado, en las instituciones públicas y privadas, en las organizaciones políticas y sociales, en la estructura socioeconómica de los países y en la concentración o distribución del poder económico y político. Estas diferencias de opciones también se expresaron en los discursos políticos de los gobernantes, que pueden revelar tanto como ocultar los resultados reales, deseados o no, intencionales o imprevistos, de sus políticas.

Pero todo ello no pudo neutralizar la inmensa influencia de la globalización en las economías nacionales y en los límites que esa influencia impone a la autonomía y soberanía de los Estados. No debe sorprender, por consiguiente, que gobiernos que difieren en sus opciones ideológicas y económicas opten finalmente, en materias que son estructurales y de gran importancia, por políticas y resultados similares, más allá de los discursos e intenciones. Ello no significa necesariamente comportamientos inconsecuentes de los gobernantes; pueden expresar más bien la escasa capacidad de los gobiernos de transformar dimensiones de la realidad que obedecen a relaciones y dinámicas que están más allá de la capacidad de influencia de la intervención estatal.

En este breve ensayo se comparan los impactos sobre aspectos importantes de la cuestión agraria/rural de cuatro países andinos, Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú. Dos de ellos –Bolivia y Ecuador- asumieron, desde mediados de la pasada década, la ideología política denominada “socialismo del siglo XXI”, difundida por Hugo Chávez², mientras que los otros dos países, Colombia y Perú, ya desde la década de 1980, asumieron políticas “neoliberales” inspiradas por el Consenso de Washington.

En una primera sección se describe sintéticamente los antecedentes que resultaron finalmente en el alineamiento de los países por una u otra opción. En la segunda sección se trata de dilucidar qué impactos tuvieron estos alineamientos en uno de los componentes más importantes de la cuestión agraria: la concentración de la propiedad de la tierra. En la tercera sección se verá las particularidades en el tratamiento de la cuestión indígena. Finalmente, se expondrán las principales conclusiones.

I. Los antecedentes de las diferentes opciones

Bolivia

² Simplificando, las bases de esta concepción del socialismo son el desarrollismo, la democracia participativa, el papel central de las organizaciones de base y la reducción de las desigualdades.

El enfrentamiento de la crisis económica boliviana en los primeros años de la década de 1980 no salían del círculo de hierro “inflación-paquete de medidas-inflación”, cuyos efectos benéficos tenían una corta duración. La situación en esos años era común en muchos países de la región latinoamericana. Morales (1986: 2), en su análisis del caso boliviano, fija el inicio de la crisis en el gobierno de Hernán Siles Suazo (1982-1985), quien fue elegido después de una sucesión de dictaduras militares. Bolivia sufrió una hiperinflación que multiplicó los precios en 625 veces, entre abril de 1984 y agosto de 1985, en medio de graves convulsiones sociales y con un gobierno con escasa capacidad de controlarlos.³ Sucedió a Siles Suazo el presidente Víctor Paz Estenssoro, elegido por cuarta vez (la primera vez que asumió la presidencia fue en 1950), quien “siguió un patrón que sería típico de las economías andinas, a saber, la combinación de neoliberalismo en economía con democracia” (Morales sf: 30), auspiciado por el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional. A este viraje de política económica hacia una opción neoliberal, Paz Estenssoro llamó la Nueva Política Económica. Tuvo un rápido impacto en detener la hiperinflación pero tuvo efectos muy negativos en el nivel de vida de los ciudadanos. Como sucedería también en otros países, el aparato estatal fue reducido drásticamente. Jaime Paz Zamora, quien gobernó de 1989 a 1993, continuó con las políticas económicas de estabilización pero en un clima social mucho menos convulso que el que acompañó a los dos gobiernos anteriores.

Sin dejar de aplicar políticas de estabilización, el primer gobierno de Gonzalo Sánchez de Lozada (1993-1997) inició un programa de reformas con importantes efectos redistributivos (ej.: el proceso de capitalización de empresas públicas), que incluyó la dación en 1996 de la ley del Servicio Nacional de Reforma Agraria -llamada ley INRA- que llegó a transferir cinco millones de hectáreas a favor de comunidades indígenas; estableció un sistema de adjudicación de tierras que puso fin a la adquisición gratuita de tierras, que en el pasado había sido la base de los latifundios de las llamadas “tierras bajas”, y definió qué tierras podían ser incorporadas al mercado y cuáles no (Flores S.f.).

La ortodoxia fue retomada por Hugo Bánzer, ex dictador, quien fuera luego elegido presidente en 1997. Los dos gobiernos posteriores –el segundo gobierno de Gonzalo Sánchez, elegido en el 2002 y destituido al año siguiente por presiones de la población, y el gobierno de Carlos Mesa, su vicepresidente, quien concluiría el período hasta el año 2005- tuvieron que enfrentar problemas económicos y sociales que dieron lugar a una gran inestabilidad política, hasta llegar a la elección de Evo Morales en el año 2005.

Evo Morales dio un giro importante a la política económica. Forzó la revisión de los contratos con las empresas extractivas extranjeras, sobre todo de hidrocarburos, incrementando los ingresos fiscales en una coyuntura de elevación de los precios de las materias primas en el mercado internacional. Los ingresos adicionales permitieron políticas redistributivas que contribuyen a su popularidad. Pero tan o más importante fue el papel prioritario que ha dado en su discurso político a las poblaciones indígenas, a las que sin duda ha contribuido a empoderar. Este reconocimiento se

³ Morales, Juan Antonio. *La experiencia populista de los años ochenta*. Instituto de Investigaciones Socioeconómicas. Universidad Católica Boliviana. S.f (post año 2001)
<http://www.iisec.ucb.edu.bo/journal/articulos/1202.pdf>

plasmó luego en la nueva Constitución, aprobada en 2009, cuyo primer artículo define el carácter Plurinacional Unitario del Estado, y en el segundo reconoce la “libre determinación” de los pueblos originarios, que consiste en “su derecho a la autonomía, al autogobierno, a su cultura, al reconocimiento de sus instituciones y a la consolidación de sus entidades territoriales”. En un país con un 42% de ciudadanos que se reconocen como indígenas (censo de 2012), no es extraño que haya sido reelegido presidente dos veces con muy alta votación.

Ecuador

Como Bolivia, también el Ecuador tuvo varios gobiernos que aplicaron políticas neoliberales antes de que Rafael Correa fuera elegido presidente el año 2006. Estas políticas fueron adoptadas inicialmente por el presidente Osvaldo Hurtado (1981-1984) y su equipo, quienes aceptaron “sin presión alguna, la aplicación de políticas de inspiración fondomonetarista”, siendo uno de sus principales objetivos el pago de la deuda externa, pública y privada (Acosta 2006: 168). Los gobiernos posteriores –de León Febres-Cordero (1984-1988) y Rodrigo Borja (1988-1992) siguieron el mismo derrotero, coincidentes en la convicción de que “el logro del equilibrio macroeconómico... [era] casi en un sustituto del desarrollo económico y social, al cual se debería llegar posteriormente, en forma casi espontánea, según los argumentos neoliberales, como producto de la propia estabilización”. (Acosta 2006: 178) Es en ese período que se implementan, promovidos por el Banco Mundial, los servicios sociales focalizados como programas de compensación en favor de los sectores poblacionales más afectados por las políticas neoliberales, que serían también aplicados en otros países de la región. En esos años los resultados de aplicación de las políticas neoliberales no pudieron ser más desalentadores: de 1980 a 1989 la tasa anual de crecimiento del Ecuador fue de -0.7%. (Acosta 2006: 180).

Sixto Durán-Ballén (1992-1996) profundizó el proceso de ajuste de la economía y contribuyó a que hubiese una debacle financiera en la administración de su sucesor, Abdalá Bucaram, elegido en 1996. Bucaram fue destituido al año siguiente por un masivo Paro Cívico Nacional a inicios de 1997, y reemplazado por el presidente del Congreso, Fabián Alarcón. En 1998 fue elegido presidente Jamil Mahuad, bajo cuyo gobierno la crisis económica llegó a niveles desastrosos. Ya en 1999 la economía ecuatoriana había sufrido el retroceso económico más severo y el empobrecimiento más acelerado de América Latina (Acosta 2008: 196). Por si fuera poco, las desigualdades y la concentración de la riqueza se incrementaron. Una rebelión de poblaciones indígenas y de militares lo llevó a renunciar a la presidencia en enero del 2000, no sin antes decretar la dolarización plena de la economía ecuatoriana. Esta medida fue ratificada por su vicepresidente y sucesor, Gustavo Noboa, quien gobernó hasta comienzos del 2003. Ese año es elegido presidente Lucio Gutiérrez, quien mantuvo inicialmente un acercamiento a sectores de izquierda y a organizaciones de indígenas, pero al mismo tiempo continuó con las políticas económicas acordadas con el Fondo Monetario Internacional. A la continuación de los problemas económicos, se sumaron otros de índole política y social, que fueron respondidos por actitudes dictatoriales del presidente, los que fueron rechazados masivamente por la ciudadanía. Gutiérrez abandonó la presidencia antes del término de su gestión.

No es extraño que los ciudadanos ecuatorianos, luego de dos décadas de mal manejo del país y de haber tenido cinco presidentes en apenas siete años, estuviesen dispuestos a elegir a quien pudiese ofrecer una ruptura con las políticas anteriores. En este contexto es que surge Rafael Correa, que asume el poder a comienzos del año 2007 en una alianza de partidos de izquierda y organizaciones de indígenas. Correa introdujo importantes cambios que condujeron a su reelección en dos oportunidades, en 2009 y 2013.

Las orientaciones del nuevo gobierno ecuatoriano se plasmaron en una nueva Constitución, aprobada en el año 2008, un año antes de que Bolivia hiciera lo propio. La nueva Constitución difiere de la anterior de 1998, al fortalecer el rol del Estado en la economía; plasma en diferentes artículos las ideas de mayor igualdad y redistribución y desarrolla los derechos económicos y sociales; reconoce el carácter pluricultural y multiétnico de la sociedad ecuatoriana; institucionaliza la participación de los ciudadanos en la gestión pública; fortalece al Estado central, pero también a los gobiernos locales y cantonales.

Colombia

Como en el caso de otros países latinoamericanos, el largo período de crisis económica en Colombia se instala con el endeudamiento externo contraído en la segunda mitad de la década de los setenta y la primera de la década de los ochenta –la “era proteccionista”–, y las dificultades para pagar oportunamente el servicio de la deuda. Desde 1973 empezó a anunciarse una política fiscal de equilibrio presupuestal y de estricto orden monetario (Parada y Baca 2009: 19). Diez años después, en 1983, siendo presidente Belisario Betancur, se inició un proceso de ajustes y de apertura en la política macroeconómica, con el fin de recuperar el atraso cambiario, disminuir el déficit en cuenta corriente de la balanza de pagos, reducir el déficit fiscal y frenar la espiral inflacionaria (Pineda).⁴ Con el presidente Virgilio Barco el programa de apertura económica de Colombia se amplió, y aún más con el mandato de su sucesor, César Gaviria (1990-1994). Durante su gobierno se aprobó una nueva Constitución, que al tiempo que consagraba principios democráticos, optaba por una economía de apertura al mercado y a la inversión extranjera.⁵ Durante esa década la política macroeconómica colombiana se alinea completamente con los planteamientos del consenso de Washington.⁶ El gobierno del presidente Uribe, que gobernó ocho años (2002-2010), heredó una situación económica muy crítica –para algunos la peor crisis económica de la historia del país–, que logró ser revertida gracias en parte a la gran inversión extranjera, sobre todo para actividades extractivas, hidrocarburos y minerales. pero sin lograr reducir el alto índice de desempleo ni reducir las desigualdades sociales (Dinero 2010).

Perú

⁴ Pineda Hoyos, Saúl. Apertura Económica y Equidad. “Los Retos de Colombia en la década de los años noventa”. En González, Merlo y Jorge Orlando. *Colombia hoy*. Biblioteca Virtual Luis Ángel Arango. Bogotá. 1996. <http://www.banrepcultural.org/blaavirtual/historia/colhoy/colo16.htm>

⁵ Castaño A., Ricardo. *Colombia y el modelo neoliberal*.

⁶ Parada et al. P. 22.

Las profundas reformas realizadas en el Perú en la década de 1970 por un gobierno militar, entre la más trascendente de las cuales fue la reforma agraria, fueron financiadas en buena medida con endeudamiento externo. Ya en la segunda mitad de esa década, el monto de la deuda se tornó en un problema suficientemente grave como para que periódicamente se aplicaran medidas de ajuste, que resultaron ineficaces. La década de 1980 se inició con el regreso a la democracia y la elección como presidente de Fernando Belaunde (1980-1985). El gobierno dio marcha atrás a una serie de reformas y la crisis económica se agudizó. La inestabilidad política del país, que comenzó a manifestarse en los últimos años de la década de gobierno militar, se agudizó con la aparición del grupo terrorista Sendero Luminoso, que inició sus acciones en áreas rurales pobres de predominancia campesina. La crisis política y económica evolucionó a niveles no alcanzados en todo el siglo XX durante el gobierno de Alan García (1985-1990) por su impericia en el manejo de la política económica y por los avances de la acción de Sendero Luminoso. Sólo

El shock económico aplicado en los primeros días del arribo al poder de Alberto Fujimori (1990-1995, reelegido hasta el año 2000) inauguró un largo período, de orientación económica neoliberal. Durante una década, la política económica se basó en las “cartas de intención” renovadas anualmente con el Fondo Monetario Internacional. Las numerosas empresas públicas fueron privatizadas, y el tamaño del Estado se redujo a la par que sus funciones. La economía se abrió al comercio internacional, con una fuerte reducción de los aranceles de importación. Los gobiernos posteriores han mantenido la orientación de las políticas económicas, y han privilegiado las inversiones en industrias extractivas. Durante el gobierno de Alejandro Toledo (2001-2006) se negoció el primer tratado de libre comercio, con los Estados Unidos, que fue oficializado durante el gobierno de su sucesor, Alan García (2006-2011). Durante la mayor parte de la década del 2000 y primeros años de la siguiente, el Perú experimentó un crecimiento económico sin antecedentes en su historia republicana, impulsado por los altos precios de los minerales y las masivas inversiones extranjeras en industrias extractivas. Este crecimiento continuó durante los primeros años del gobierno de Ollanta Humala (2011-2016) pero, a partir del año 2014, perdió el impulso principalmente por la baja de los precios internacionales de los minerales.

1. Neolatifundios como rasgo común

¿En qué medida las distintas orientaciones de los gobiernos, por un lado de Ecuador y Bolivia, y por otro de Colombia y Perú, incidieron sobre uno de los problemas más relevantes de la cuestión agraria, la propiedad sobre la tierra?

En el año 2012 la oficina regional de la FAO para América Latina y el Caribe publicó los resultados de un estudio realizado en 17 países de la región, para conocer si había procesos de concentración de la propiedad de la tierra y, de haberlo, cuáles eran las modalidades.⁷ Este estudio surgió de la inquietud de indagar hasta qué punto la región había sido influenciado por el fenómeno del “land

⁷ *Dinámicas del mercado de la tierra en América Latina y el Caribe: concentración y extranjerización*. FAO. Santiago de Chile. 2012.

grabbing” que atrajo la atención mundial hacia finales de la década del 2000. Este fenómeno se manifestó con fuerza poco después de la crisis de los precios de alimentos en 2007-2008, y se caracterizó por las compras masivas de tierras realizadas por gobiernos a otros Estados con el fin de asegurarse la provisión de alimentos. También intervinieron en estas compras corporaciones transnacionales en la búsqueda de tierras para la producción de cultivos para biocombustibles, e instituciones financieras en la búsqueda de inversiones especulativas, en un contexto de inestabilidad de los mercados financieros internacionales. Lo que llamó particularmente la atención es que varios de los países vendedores, sobre todo en Asia y África, tenían porcentajes muy altos de poblaciones desnutridas y una alta vulnerabilidad a la inseguridad alimentaria. Las compras de tierras contribuían así a poner en cuestión, para esos países, el cumplimiento de los objetivos del Milenio, el primero de los cuales era precisamente la reducción de la pobreza y el hambre.

Los estudios de caso encomendados por la FAO provocaron una serie de reflexiones que fueron luego sistematizados y difundidos.⁸ Algunas consideraciones generales son pertinentes a este trabajo, pues los casos incluyeron a los países andinos. En primer lugar, la concentración y la extranjerización son importantes en la región, más allá de las orientaciones políticas de los gobiernos. Un obstáculo para un conocimiento más en profundidad de estas tendencias es la insuficiente información y la falta de datos catastrales. Pero, a diferencia de lo que ocurre en África y Asia, importantes compradores en la región latinoamericana son inversionistas de la propia región, incluyendo transnacionales regionales o *translatinas*. En tercer lugar, la concentración ocurre particularmente alrededor de los rubros de exportación, sobre todo soja y otros granos; biocombustibles; productos de exportación tradicionales (bananos, café, frutos tropicales) y no tradicionales (frutas, hortalizas), y productos forestales. Hay fuertes procesos de integración en cadenas de valor, que incluyen el control de insumos, la producción, distribución y venta del producto, con posibilidades de comportamientos monopólicos. Sin duda, uno de los principales elementos impulsores de estos procesos de concentración son cambios en la estructura de los mercados y el incremento de la demanda de los productos que se exportan, a los que responden los inversionistas tanto de los países con políticas neoliberales como aquellos con discursos más nacionalistas y proteccionistas.

Bolivia

Desde mediados del siglo pasado el gobierno estimuló la ocupación de las de las tierras bajas del departamento de Santa Cruz, dando origen a latifundios que no fueron afectados por la reforma agraria de 1953. Por el contrario, ésta promovió el desarrollo de una agricultura capitalista moderna en el oriente del país al determinar que “los extranjeros tendrán los mismos derechos que los bolivianos a la dotación gratuita de tierras por parte del Estado” (Urioste 2012: 63). Entre 1953 y 1992 se beneficiaron 402 personas con 7.7 millones de ha dotas por el Estado boliviano a través del Consejo Nacional de Reforma Agraria.

El dinamismo de la economía del departamento de Santa Cruz se basó inicialmente en las exportaciones de hidrocarburos y de la agroindustria, particularmente la azucarera, que atrajo un flujo

⁸ Soto Baquero, Fernando y Sergio Gómez. *Reflexiones sobre la concentración y extranjerización de la tierra en América Latina y el Caribe*. FAO. Santiago de Chile, 2013.

continuo de inversiones públicas y privadas, nacionales y extranjeros. Posteriormente la economía regional incorporó como una de sus principales actividades el cultivo del algodón para la exportación y el arroz para el consumo interno. A fines del siglo pasado, el departamento se convirtió en un importante productor y exportador de soja, dedicando a este cultivo alrededor de un millón de hectáreas; recibió, además, importantes inversiones en el sector terciario vinculado a la explotación y exportación del gas natural. Entre 1990 la superficie cultivada del departamento de Santa Cruz pasó de 413 mil hectáreas a 1 millón 822 mil hectáreas en el año 2007, llegando a concentrar casi dos tercios de las 2.7 millones de hectáreas cultivadas en todo el país (Urioste 2012: 71).

Santa Cruz se convirtió así no solo en el principal departamento agrícola del país, sino en el motor de la economía nacional, condición que mantiene hasta la actualidad (PNUD 2004: 36-37). La incorporación posterior de nuevas tierras de cultivo ha ido consolidando una estructura de tenencia polarizada entre grandes y pequeñas, como ocurren en la importante localidad de Pailón, en donde las empresas de más de 500 has -37% del total de predios- concentran el 96% de las tierras. La pequeña y mediana agricultura tienen una producción más diversificada y la orientan preferentemente al mercado interno (PNUD 2004: 54-55).

Una particularidad del proceso de concentración en Bolivia es que se da en buena medida por la penetración de las inversiones agrarias brasileñas en el departamento de Santa Cruz. La presencia brasileña data de la década de 1980. Entre 1994 y 1995 los empresarios brasileños tenían casi el 20% de la superficie cultivada de soja, casi la mitad de las propiedades, mientras los agricultores bolivianos tenían alrededor de un tercio del negocio. Sobre la base de la información de la Asociación Nacional de Productores de Oleaginosas, la Fundación Tierra estima, tres lustros después, en el año 2010, los brasileños tienen alrededor del 40% del negocio sojero, los menonitas el 20.2% y los empresarios nacionales el 28% (Bolivia Rural 2010).

La evolución de la legislación de tierras ha sido bien resumida por Urioste (2012: 64-65). En 1996 el gobierno de Sánchez de Lozada aprobó la Ley del Servicio Nacional de Reforma Agraria, llamada Ley INRA, que dio un tratamiento diferenciado a las tierras según fueran de empresas agropecuarias, que podían ser transferidas por compra y venta, y las tierras de los pueblos indígenas y de pequeños propietarios, protegidas por el Estado y excluidas del mercado de tierras. La misma ley dio un plazo de diez años para sanear todas las tierras del país. Concluida la vigencia de la ley, sin cumplir con su meta, el gobierno de Evo Morales dio una nueva ley de Reconducción Comunitaria de la Reforma Agraria, que ampliaba las facultades del Ejecutivo para titular territorios a favor de los indígenas y revertir tierras de los latifundios improductivos. Durante su primer gobierno se titularon 16 millones de hectáreas, casi dos tercios de las cuales fueron para los pueblos indígenas y comunidades campesinas en propiedad colectiva, la mayor parte tierras fiscales localizadas en el oriente y la Amazonía. Pero la distribución de tierras individualmente a campesinos ha sido muy modesta, y no se eliminó el latifundio. Se avanzó poco en el saneamiento de las tierras de los empresarios medianos y grandes de la región del oriente debido a los conflictos que podían generar, puesto que parte significativa de esas tierras fueron adquiridas al margen de la ley. Los empresarios agroindustriales y ganaderos del oriente, que sostuvieron una oposición radical al gobierno de Morales en sus primeros años, negociaron políticamente para llegar a una tregua temporal, que

sigue vigente hasta la actualidad. Más aún, la Constitución Política aprobada en el año 2009 establece límites al tamaño de la propiedad de la tierra –en principio, 5 mil hectáreas-, pero una sociedad mercantil puede multiplicar esa extensión por el número de accionistas que la conforman (artículo 315), pudiendo formar latifundios. La Constitución determina también que “las extranjeras y los extranjeros, bajo ningún título podrán adquirir tierras del Estado” (art. 396 inciso II), pero son libres de adquirir a personas privadas, naturales o jurídicas. De hecho, no es excepcional el que un boliviano adquiera tierras fiscales con la finalidad de transferirla luego a un empresario extranjero.

En síntesis, la concentración de las tierras de cultivo no ha sido modificada.

Ecuador

Si bien hubo en Ecuador una legislación para la reforma agraria, ésta tuvo escasa aplicación y no afectó significativamente la gran propiedad; Sin embargo, la hacienda tradicional que caracterizó la estructura agraria hasta los años setenta, fue “metamorfoseándose”, en un proceso en el que el modelo rentista de utilización del suelo fue siendo abandonado y reemplazado por el agronegocio, que necesita ser competitivo para articularse eficientemente con el mercado externo (Martínez 2014: 127).

Como en los demás países andinos, también en Ecuador hay una importante concentración de la propiedad de la tierra pero, en este caso, asociada a la exportación de productos tradicionales (bananos y azúcar), a diferencia de Bolivia (soya) y Perú (hortalizas y frutas). Más recientemente la vinculación con el mercado externo de biocombustibles -a las que se han ido dedicando cada vez más las plantaciones de caña de azúcar y palma aceitera- se ha incrementado; el índice de concentración es menor, en cambio, en donde existen cultivos para el mercado interno, como ocurre también en otros países de la región (Martínez 2012: 231).

La concentración en Ecuador, en términos globales, sería una de las más altas de América Latina, pero se manifiesta diferenciadamente según las regiones. Existen trabas legales al acaparamiento de tierras, pero realmente no han logrado modificar la situación.

La Constitución del año 2008, aprobada durante la gestión de Correa, prohíbe expresamente el latifundio y la concentración de la tierra (art. 282) En cuanto a la extranjerización, no está prohibida, salvo en zonas fronterizas o áreas de seguridad nacional.

Hay una retórica política que critica la concentración de la propiedad de la tierra, pero que no llega a expresarse en medidas concretas dirigidas a limitar el tamaño de la propiedad y menos de adoptar algún tipo de reforma agraria. Como ilustración, en el Mapa Estratégico del Sector Agropecuario Ecuatoriano 2007-2020 del Ministerio de Agricultura, el tema de la propiedad de la tierra no está mencionado en los tres objetivos estratégicos (fortalecimiento de la capacidad ejecutora del Ministerio de Agricultura, impulsar la modernización del agro “sobre bases de competitividad,

productividad y calidad”, y elevar las condiciones de vida de los Agricultores y Comunidades Rurales) (MAGAP 2011). Tampoco la concentración de la propiedad de la tierra es un tema prioritario en los doce Objetivos y Metas del Plan Nacional del Buen Vivir.⁹ Sin embargo, la Ley Orgánica del Régimen de Soberanía Alimentaria, aprobada en el 2009, sí contempla restricciones al acaparamiento de tierras, pero remitiendo su implementación a una futura ley “que establecerá los procedimientos para su eliminación y determinará los mecanismos para el cumplimiento de su función social y ambiental”.¹⁰ Pero en la práctica, ello se ha limitado a la formación de un fondo de tierras en poder del Estado, de un área indeterminada entre 120 mil y 300 mil hectáreas a ser transferidos a campesinos en forma asociativa.

Martínez anota que el gobierno ecuatoriano tiene una política pública contradictoria en el sector rural. Por un lado, hay un marco legal de avanzado contenido social como la mencionada Ley Orgánica del Régimen de Soberanía Alimentaria, y una opción preferencial por la pequeña agricultura; pero, por otro lado, están las políticas que contribuyen a la consolidación de los agronegocios. Aún la promoción de “negocios inclusivos” que supuestamente trata de beneficiar a la pequeña agricultura vinculándola a los agronegocios, termina siendo más bien una forma disfrazada de asalaramiento que la condena a una autoexplotación permanente. Por lo demás, al impulsar un programa de apoyo a los biocombustibles, el gobierno consolida los cultivos que precisamente están asociados a la concentración de las tierras (Martínez 2014: 150-151).

Ha habido iniciativas de ley para limitar el tamaño de las propiedades agrarias a 500 hectáreas, y la presencia de capital extranjero en la compra de las tierras, pero han encontrado la oposición tanto de la Cámara de Agricultura como de técnicos nacionales y no han sido sancionadas como leyes. (Martínez 2012: 246). En momentos que se escribe este ensayo, fines del 2015, se inició un debate legislativo sobre una nueva propuesta de ley llamada de Tierras Rurales y Territorios Ancestrales; sin embargo, según sus críticos, entre ellos la CONAIE, no contempla cuestiones estructurales como la definición de la extensión de latifundio y la concentración de tierras, y favorece el agronegocio.¹¹

Colombia

Como en la mayor parte de los países de América Latina, la experiencia colonial dejó una estructura de propiedad de la tierra dominada por haciendas de grandes extensiones. Desde inicios de la década de 1960 se dieron los primeros intentos de hacer una reforma agraria en Colombia, pero sin que hubiese las condiciones políticas para llevarla a cabo. Se dieron leyes en 1961, en 1968, en 1973 y en 1980, que no solo no lograron modificar una estructura agraria muy desigual, sino que la

⁹ *Objetivos y Metas del Plan Nacional del Buen Vivir 2013-2017*. <http://bit.ly/1i674XZ>. Según Martínez (2014: 152), “la propuesta del ‘buen vivir’ se ha convertido en el eslogan de turno más utilizado, tanto por el gobierno como por los movimientos sociales para justificar una visión nada realista de lo que sucede en el medio rural”.

¹⁰ Gobierno de Ecuador. *Ley Orgánica del Régimen de Soberanía Alimentaria*, artículo 6.

¹¹ SIPAE, ECOLEX, FEPP. *Monitoreo Agrario*. 16/12/2015. <http://bit.ly/1IJNCON>

violencia imperante en el campo contribuyó a una mayor concentración de la propiedad a manos de carteles de la droga o de los grupos armados. En el mejor de los casos se hizo una reforma agraria marginal que no modificó la estructura de tenencia de la tierra y se limitó finalmente a titular baldíos.¹²

Las tierras de centenares de miles de campesinos fueron arrebatadas por los grupos armados vinculados al narcotráfico para dar lugar a latifundios que, con el tiempo, fueron “blanqueados”. Los campesinos desplazados registrados hasta el año 2014 fueron cerca de 5.8 millones, obligados a abandonar 6.6 millones de hectáreas, equivalente al 12% de la superficie agropecuaria del país (Amaya et al 2015: 34). La cuestión de la tierra no puede ser entendida ni explicada sin hacer referencia a la violencia en la que está envuelto el país desde hace varias décadas. El impulso del sector agrícola está estrechamente relacionado con el sistema de tenencia de la tierra y las reparaciones a las víctimas de los conflictos en las zonas rurales (OCDE 2015: 6); ambos temas ocupan un lugar central en las negociaciones por la paz entre el gobierno colombiano y las FARC.

La política pública de Colombia en la última década contribuyó a consolidar la desigualdad social y económica. En los años noventa y comienzos del siglo fueron desmontados varios programas orientados a la pequeña agricultura: el de desarrollo rural integrado (DRI), el Plan Nacional de Rehabilitación (PNR); las unidades municipales de asistencia técnica agropecuaria (Umatas) y de la asistencia técnica gratuita a pequeños agricultores fueron debilitadas, así como el programa nacional de transferencia de tecnología agropecuaria (Pronatta), a pesar de ser considerada como una experiencia exitosa. El propio Estado fue debilitándose institucionalmente –institucionalidad “precaria”, le llama el PNUD- para definir y ejecutar políticas que orientasen el desarrollo de la agricultura hacia horizontes más equitativos. Ha sido el propio sector privado el que asumió la orientación del desarrollo agrario (PNUD 2011: 42). Han sido los grandes productores los beneficiados con subsidios y transferencias directas (OCDE 2015: 13).

A pesar de la carencia de un censo agropecuario actualizado, hay escasa información sobre la distribución de las tierras. Pero según el informe del PNUD ya mencionado, la desigualdad en la distribución es una de las mayores en el mundo. Entre 2000 y 2009 la concentración de la propiedad aumentó en 23 de 32 departamentos (PNUD 2011: 198). Según el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (INCODER), el 52% de la tierra en Colombia le pertenece al 1.5% de los propietarios, mientras que el 78% son minifundistas (Amaya et al 2015: 24). Los departamentos con mayor concentración de la propiedad son aquellos más afectados por el desplazamiento de poblaciones y cercanos a los proyectos de inversión de las industrias extractivas. La mayor presencia de éstas últimas en los años recientes han agudizado los conflictos por el uso de la tierra (Salinas 2012: 186).

El PNUD distingue una serie de rasgos del modelo de desarrollo rural colombiano que de por sí muestran las dificultades para iniciar una política realmente capaz de reducir la polarización de la agricultura colombiana: (a) no promueve el desarrollo humano y hace más vulnerada a la pobla-

¹² García (1999) citado por Salinas Abdala (2012: 181)

ción rural; (b) es inequitativo y no favorece la convergencia; (c) invisibiliza las diferencias de género y discrimina a las mujeres; (d) es excluyente; (e) no promueve la sostenibilidad; (f) concentra la propiedad rural y crea condiciones para el surgimiento de conflictos; (g) es poco democrático; (h) no afianza la institucionalidad rural (PNUD 2011: 12).

Perú

Entre los años 1969 y 1975 se ejecutó en el Perú una de las reformas agrarias más radicales de América Latina, conducida por un gobierno militar presidido por el general Juan Velasco Alvarado. Se expropiaron todos los latifundios del país, sean agrícolas o ganaderos, modernos o tradicionales. La clase terrateniente fue borrada del mapa; muchos se reubicaron en otros sectores económicos, otros emigraron y aún otros sufrieron radicalmente en su economía y statu social.

Las cooperativas agrarias que se formaron en los territorios de las haciendas mantuvieron sus dimensiones originales, pero la experiencia duró pocos años. El fracaso económico y organizativo de las cooperativas condujo a sus socios –los propios trabajadores- a liquidarlas y a distribuir las tierras y demás activos para formar unidades agropecuarias familiares. Esta situación sería revertida radicalmente por el gobierno del presidente Alberto Fujimori (1990-2000) que, a los pocos días de asumir el cargo, aplicó un shock económico radical como primer paso para la adopción de una política de ajuste y equilibrio macroeconómico. La Constitución de 1993 redujo la protección a las tierras de las comunidades campesinas, permitiendo su incorporación al mercado de tierras, y sentó las bases para la eliminación de todas las restricciones a la propiedad que habían regido desde el año 1969. Esta apertura fue confirmada en 1995 con la llamada Ley de Tierras¹³, una de las normas más liberales de la región en lo que concierne a las tierras de uso agropecuario, pues eliminó las trabas a su transferencia, a los límites de tamaño, a su uso y a la nacionalidad del adquirente (Eguren F. 2004).

En pocos años, se formaron decenas de empresas de grandes dimensiones, casi en su totalidad dedicadas a la exportación de hortalizas y frutas. Desde el punto de vista de las exportaciones este proceso ha sido muy exitoso: el valor de las exportaciones agrícolas se multiplicó por ocho en apenas diez años, pasando de US\$ 621 millones en 1995 a US\$5078 millones en 2014 (Banco Central de Reserva del Perú). El apoyo estatal a la gran agroindustria exportadora fue –y continúa siendo- notorio. En el 2000, último año de gobierno de Fujimori, y siendo ministro de Agricultura un conspicuo empresario agroexportador, se dio la ley 27360,¹⁴ que redujo a la mitad el impuesto a la renta a las empresas agroindustriales exportadoras, “flexibilizó” los mecanismos de contratación y despido de los trabajadores asalariados y redujo las cargas laborales de las empresas.

¹³ *Ley de la inversión privada en el desarrollo de las actividades económicas en las tierras del territorio nacional y de las comunidades campesinas y nativas* N° 26505. 18 de julio 1995. <http://bit.ly/1OXNSpJ>

¹⁴ *Ley que aprueba las normas de promoción del sector agrario* N° 27360. 30 de octubre 2000. <http://bit.ly/1mh1kOO>

Alrededor de un tercio de las tierras de cultivo de la región costeña, las más fértiles y con acceso a riego, se encuentra hoy concentrado en empresas con más de mil hectáreas de extensión. Como en el caso de Bolivia, este proceso ha estado asociado a la demanda del mercado externo.

Así como en Bolivia los latifundios modernos se formaron sobre la ocupación legal o ilegal de tierras fiscales en el oriente, en el Perú muchos neolatifundios se formaron también gracias al acceso a tierras fiscales, ganadas al desierto por grandes y costosas obras de irrigación financiadas con recursos públicos. Se estima que en las últimas dos décadas, sobre una inversión pública en proyectos de irrigación en la costa de US\$6321 millones de dólares, el 93% fueron subsidios netos a la gran agroindustria exportadora que adquirió las nuevas tierras, sobre todo por el diferencial entre el costo de la inversión por hectárea y el precio al que fueron adquiridas (Eguren L. 2014). Todos los gobiernos desde la década de 1990 han continuado con la misma política; sin un decidido y persistente apoyo gubernamental, este fenómeno de concentración no hubiese ocurrido. Aun cuando no existen restricciones para la inversión extranjera en la agricultura, la mayor parte de las inversiones ha sido realizada con capitales nacionales.

Al menos ha habido otras cuatro vías de concentración de la propiedad: el mercado de tierras agrícolas; la transferencia a inversionistas privados de los grandes complejos agroindustriales azucareros, que fueron las únicas cooperativas sobrevivientes de la reforma agraria; la venta de tierras fiscales eriazas a precios ínfimos; y las concesiones para plantaciones para caña de azúcar y palma aceitera destinadas a biocombustibles (Eguren F. 2014: 178). Los latifundios costeños concentran hoy 250 mil de las 850 mil hectáreas cultivadas en la región. Una cincuentena de empresas tiene más de mil hectáreas cada una; el más grande propietario reúne más de 80 mil hectáreas.

El resultado ha sido la conformación nuevamente de una agricultura bipolar, en donde pocos propietarios tienen mucha tierra, y muchos agricultores, la mayoría agricultores familiares, la tienen en cantidad insuficiente.

2. La cuestión indígena

La cuestión indígena

Un rasgo que acerca las sociedades rurales de los países de la región es la población indígena rural, en tanto que mantienen algunas instituciones, costumbres y comportamientos de larga tradición, a menudo secular. Entre ellas está la existencia de comunidades campesinas que, además de ser referencias identitarias para las poblaciones indígenas, generalmente marginadas por la sociedad mayor, poseen tierras de propiedad comunal –sobre todo en las serranías andinas- o ejercen control sobre amplios territorios, en el caso de poblaciones nativas amazónicas.

En las últimas décadas ha habido importantes avances en el reconocimiento de las poblaciones indígenas, del derecho a su cultura e instituciones, de su condición ciudadana y del derecho a gestionar sus territorios. Quizá lo más importante en este sentido haya sido la aprobación de la Con-

vención 169 de la OIT sobre Poblaciones indígenas y tribales en 1989 y posterior suscripción como norma vinculante por decenas de Estados, entre los cuales están los cuatro países andinos.¹⁵ A un nivel general, y más allá de las diferencias de orientaciones políticas, en todos los países de la región latinoamericana se ha avanzado en ese reconocimiento, incluyendo la “ampliación de poderes y transferencia de competencia desde el nivel central de los Estados hacia las instancias autonómicas” (CEPAL 2014: 20).

El peso de la población indígena respecto de la población total en los países andinos varía mucho, como se muestra en el cuadro 1. Sin embargo, los criterios para definir qué es población indígena varían de país en país, y dependen también del tipo de información disponible. Gruesamente, hay dos maneras de definirlo: ya sea por un agente externo, en función de criterios contruidos *ad-hoc* (por ejemplo, con fines políticos, o para la instrumentalización de programas específicos, o para determinar qué sectores de la población pueden acceder a beneficios y cuáles no); la otra manera es por autopercepción, como es el caso de los censos que registran la información sobre adscripción étnica determinada por la persona censada, como es el caso de Bolivia.¹⁶

Cuadro 1. Población indígena en los países andinos

País	Población indígena	% de la población indígena / total
Bolivia (2012)*	4.032.014	40.2
Colombia	1.559.852	3,4
Ecuador	6.216.026	7
Perú	7.021.271	24

Fuente: Para Bolivia, Instituto Nacional de Estadística. *Características de Población y Vivienda. Censo Nacional de Población y Vivienda 2012*. Para los demás países, CEPAL (2014: 43).

Bolivia es, sin duda, el país de la región que más ha levantado el tema de la población indígena desde las esferas oficiales. La revaloración de lo indígena es una pieza central en la ideología política del gobierno, que contrapone la civilización andina o “mundo andino” a la civilización occidental o “mundo occidental”, ambas presentes en el país, pero en las que claramente el primero es superior. El sustento de la superioridad es la relación armoniosa con la naturaleza, propia del mundo andino, mientras que el mundo occidental es presentado como utilitario y destructivo. En la siguiente cita se expresa claramente esta construcción ideológica:

En el mundo occidental el hombre está sobre la tierra, de ahí nace la concepción de que el hombre es separable de la tierra. Por ello puede vender la tierra, enajenarla, envenenarla o matarla; no le importa, no es parte de él.

En el mundo andino el hombre no está sobre la tierra, el hombre es parte de la tierra. No puede vender la tierra, alquilarla o matarla porque la tierra es su madre y nosotros somos la tierra misma.

¹⁵ Ver texto en <http://bit.ly/1GNDm6V>

¹⁶ Es muy llamativo en Bolivia, que en el censo del año 2001 el 62 % de la población se declaró indígena, y una década después, según el censo de 2012 sólo lo hizo el 40%, a pesar del amplio favor que lo indígena tiene en el gobierno de Evo Morales. Sobre el censo del 2001 ver <http://bit.ly/1YPf2tb>; sobre el censo del 2012 ver <http://bit.ly/1a2BqXD>.

En el mundo occidental el futuro es adelante, adelante, siempre adelante, ciencia, tecnología, hasta llegar a la bomba atómica y la destrucción del mundo.

Para el mundo andino el futuro no es adelante, el futuro es atrás, el futuro está en nuestra historia, en nuestra raíz, en nuestra identidad. Un pueblo que no tiene historia es un pueblo que no existe (Chivi 2010).

El impacto que ha tenido este discurso pro indígena en la población que se considera como tal debe de haber sido muy grande, y seguramente es una de las razones –junto con los importantes programas redistributivos- por las que, luego de diez años de gobierno, Evo Morales es tan popular. No es un hecho menor que poblaciones que han sido tratadas simbólicamente y realmente como inferiores a lo largo de la historia colonial y republicana encuentren un gobierno que sostiene, con fuerza y de manera persistente, un discurso que levanta sus virtudes y valores, en particular, su real o imaginada relación armónica con la naturaleza, en un contexto en el que es obvia la relación instrumental, frecuentemente agresiva y destructiva que tiene con la naturaleza, un cierto modo de producción y de consumo propios de los países desarrollados y, también, de los llamados países emergentes.

Sin embargo, Bolivia no está libre de contradicciones pues es parte del mundo globalizado. Es así que para mantener sus políticas redistributivas requiere de las rentas que provienen de la exportación de los productos de las industrias extractivas, principalmente del gas y los minerales, así como de las plantaciones monocultoras de soya, actividades todas ellas con fuertes impactos negativos sobre los recursos naturales, el calentamiento global y las poblaciones indígenas.

Las dificultades de llevar a la práctica el derecho a la creación de las autonomías territoriales indígenas, consagrado en la Constitución, por otro lado, muestra los límites reales de un sistema político que, finalmente, reposa fuertemente en un gobierno centralista y en un líder carismático. Un acucioso estudioso de la situación boliviana comenta:

“el gobierno nacional no pudo superar su temor ante la posibilidad real de formación de territorios indígenas con autogobierno, democracia comunitaria sin partidos políticos y con derecho a ser consultados para la explotación de recursos naturales. Mientras que en los papeles el gobierno nacional ha reconocido un amplio catálogo de derechos indígenas, por otro lado no logró o no quiso comunicar un mensaje explícito y comprensible sobre la importancia de la implementación de la autonomía indígena para el ejercicio y realización de tales derechos” (Colque 2015).

Una de las razones de fondo, afirma Colque a continuación, es que “las pretendidas autonomías indígenas han entrado en conflicto con los intereses económicos emergentes del extractivismo. Es un cambio que encarna el punto de quiebre de mayor impacto para el declive de las autonomías indígenas.”

A principios de 1912 el gobierno de Evo Morales experimentaría uno de los mayores desafíos a su liderazgo en el movimiento indígena cuando miles de personas marcharon para evitar la construcción de una carretera entre Villa Tunari y San Ignacio de Moxos, en los departamentos de Cochabamba y Beni, que cortaría por la mitad el Territorio Indígena y Parque Nacional Isiboro-Sécure (TIPNIS). El gobierno al final cedió a los reclamos campesinos y dio una ley que declaró intangible al territorio y prohibió expresamente la ruta (Varios 2012). El origen del conflicto fue la necesidad del gobierno boliviano de seguir aumentando los ingresos fiscales acudiendo a la explotación de

los recursos naturales, específicamente gas y minerales. En palabras de Miguel Urioste, “el conflicto del TIPNIS es una cruda muestra de la contradicción entre el discurso indigenista-ambientalista (modelo alternativo al capitalismo) y la opción real por un modelo desarrollista-extractivista (modelo de capitalismo de Estado).”¹⁷

En su campaña por acceder al poder en Ecuador, el discurso sobre lo indígena de Rafael Correa no tuvo la centralidad que si tuvo con Evo Morales. Sin embargo, en la segunda vuelta de las elecciones presidenciales en el año 2006, fue apoyado por el Movimiento de Unidad Plurinacional Pachakutik, de tendencia indigenista. Este apoyo no tuvo larga vida. Grupos indígenas, entre las cuales la Confederación de Nacionalidades Indígenas de Ecuador (CONAIE), una de las organizaciones sociales más fuertes del Ecuador, rechazaron el apoyo de Correa a las inversiones en minería y otros megaproyectos, por sus impactos negativos al medio ambiente. El tema medioambiental se convirtió en el eje de los conflictos entre el gobierno con las poblaciones indígenas, opuestas a la política extractivista de Correa.

Las posturas indigenistas no han tenido en el Perú influencia política. Por el contrario, en su segundo gobierno (2006-2011), el presidente peruano Alan García escribió un célebre artículo en uno de los diarios más prestigiosos del Perú, que refleja bien la concepción de su gestión sobre el tema indígena y ambiental. Sostiene el artículo que los ingentes recursos naturales que tiene el país no pueden ser explotados porque están en posesión de campesinas y nativos que los utilizan mal debido a que son pobres y poco educados, y que deberían ser transferidos en favor de los inversionistas. Las comunidades campesinas, que viven en la extrema pobreza y esperan “que el Estado les lleve toda la ayuda en vez de poner en valor sus cerros y tierras”, deberían alquilarlas, trasladarlas,

“porque si son improductivas para ellos, sí serían productivas con un alto nivel de inversión o de conocimientos que traiga un nuevo comprador”. (...) Hay “tierras ociosas porque el dueño no tiene formación ni recursos económicos, por tanto su propiedad es aparente. Esa misma tierra vendida en grandes lotes traería tecnología de la que se beneficiaría también el comunero, pero la telaraña ideológica [comunista, ahora transmutada en ambientalista] del siglo XIX subsiste como un impedimento.”¹⁸

A pesar de su poca sensibilidad hacia los temas indígenas y ambientales, el gobierno de García se vio forzado a crear el Ministerio del Ambiente, en cumplimiento de los compromisos derivados del tratado de libre comercio firmado con el gobierno de los Estados Unidos. Por su lado, el gobierno que sucedió al de García, presidido por Ollanta Humala, promulgó la *Ley del derecho a la consulta previa a los pueblos indígenas u originarios*, reclamada por las organizaciones indígenas, que no era sino poner en práctica los acuerdos del Convenio 169 de la OIT, que el Perú había suscrito el año 1994. La dación de esa ley fue uno de los compromisos del gobierno resultante de las negociaciones con las organizaciones indígenas después del llamado *Baguazo*, un conflicto entre policías y nativos que protestaban contra la contaminación de los ríos por la explotación petrolera, que culminó en una masacre. El caso peruano muestra que, más allá de su opción por el neoliberalismo y su insensibilidad ante los temas ambientales y de las poblaciones indígenas, tuvieron que adoptar

¹⁷ Urioste F. de C. “La gran paradoja”. En Varios, *Marcha indígena...* P. 191.

¹⁸ García, Alan, “El síndrome del perro del hortelano”. *El Comercio*. 28 de Octubre 2007. <http://bit.ly/1JlaIN4>

medidas pro-ambientalistas y pro indígenas debido al contexto internacional –en este caso la firma del tratado de libre comercio- y las presiones sociales.

En un análisis comparativo de los casos del Ecuador de Correa, Bolivia de Morales, y del Perú, Anthony Bebbington subrayó las grandes similitudes entre los dos primeros países, alineados con los ideales del “socialismo del siglo XXI” y que proponen la superación del extractivismo, con la orientación extractivista y neoliberal de los sucesivos gobiernos peruanos:

“Taken together, the politics and economics surrounding extraction in these three countries complicate distinctions between neoliberalism and post-neoliberalism, raising questions as to what the pre-fix ‘post’ refers to. If it is supposed to refer to differences in macroeconomic policy, then as far as the extractive economy is concerned these differences are not that great. If it merely refers to differences in political discourses and the ways in which nationalism, imperialism and capitalism are *talked* about, then the difference implied by being ‘post’ would seem to be more rhetorical than substantive. And if it refers to differences in political style and practice, distinguishing regimes that are brazenly sympathetic to extractive capital from those that are just actually sympathetic, then ironically the ‘post’-neoliberal seems the less transparent of the two. To the extent, then, that Bolivia and Ecuador have been sources of inspiration for those who hope for a post-neoliberal agenda, the implication is that much more hard work has to be done to define the substance of this agenda.”¹⁹

En Colombia, el “renacimiento” de los pueblos originarios surge a finales de la década de 1960, cuando el gobierno del presidente Carlos Lleras (1966-1970) los convoca para apoyar la implementación de la ley 135 de 1961 de reforma agraria. En alianzas con otras organizaciones campesinas y sindicales de trabajadores agrícolas, lograron llevar sus movilizaciones a capitales departamentales y aún a la capital del país. Aun cuando en el camino a la consecución de sus reclamos, a veces contradictorios entre diferentes sectores campesinos, ha llevado a divisiones internas y a elevados costos en vidas y patrimonios, “presentan un balance positivo en términos de recuperación de tierras” (Fajardo 2014: 104).

Notas finales

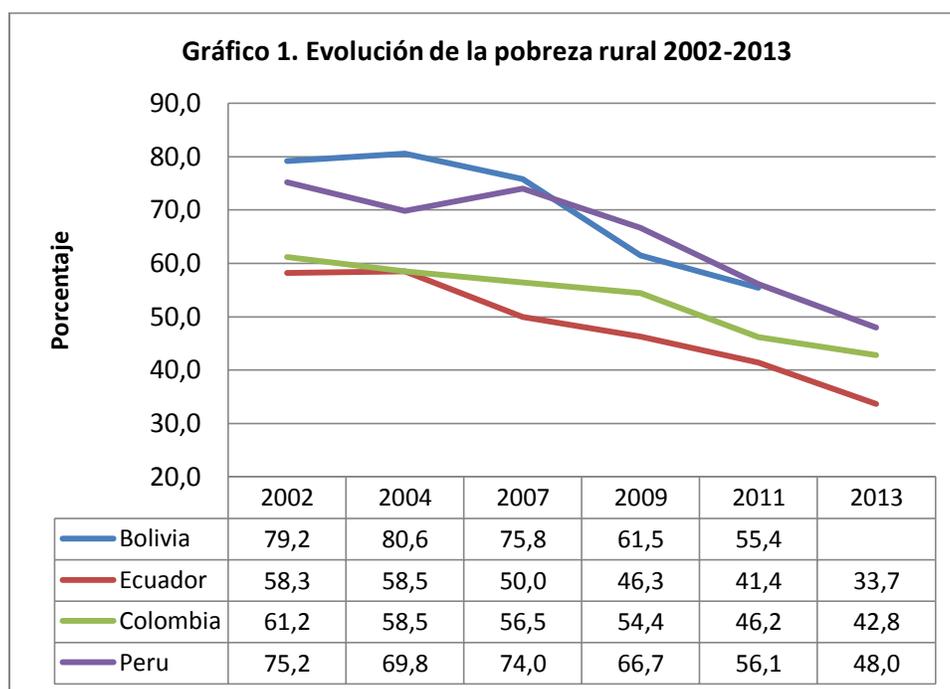
Las diferentes opciones políticas no siempre logran resultados muy diferentes en temas que son centrales. Hemos visto que más allá del alineamiento al “socialismo del siglo XXI” o al “neoliberalismo”, las diferencias en el tratamiento de la concentración de la propiedad no son mayores, aun cuando los gobiernos de Colombia y Perú apoyan con mayor entusiasmo que los otros dos países la inversión en la gran agricultura de exportación. Ésta, por lo demás, es en buena medida una respuesta a procesos globales, como el incremento de la demanda internacional de ciertos productos agrarios (frutas, hortalizas, alimento para ganado) y de biocombustibles, respecto de los cuales los cuatro países tienen ventajas comparativas. Éstas les conviene a los cuatro por lo que

¹⁹ Bebbington, Anthony; Denise Humphreys Bebbington. *An Andean Avatar: Post-neoliberal and neoliberal strategies for promoting extractive industries*. The University of Manchester and Centro Peruano de Estudios Sociales, Perú. 2012. P. 14.

significan como ingreso de divisas. Tampoco hay grandes diferencias, en la práctica, en el tratamiento a las inversiones extranjeras.

En cuanto al tratamiento a las poblaciones indígenas, las diferencias pueden estar más en el nivel simbólico que en el nivel concreto, si es que comparamos las diferencias entre los dos países que se orientaron por el “socialismo del siglo XX” y los que optaron por el neoliberalismo a través de dos variables objetivas: la evolución de la pobreza rural y la situación nutricional de la población indígena,

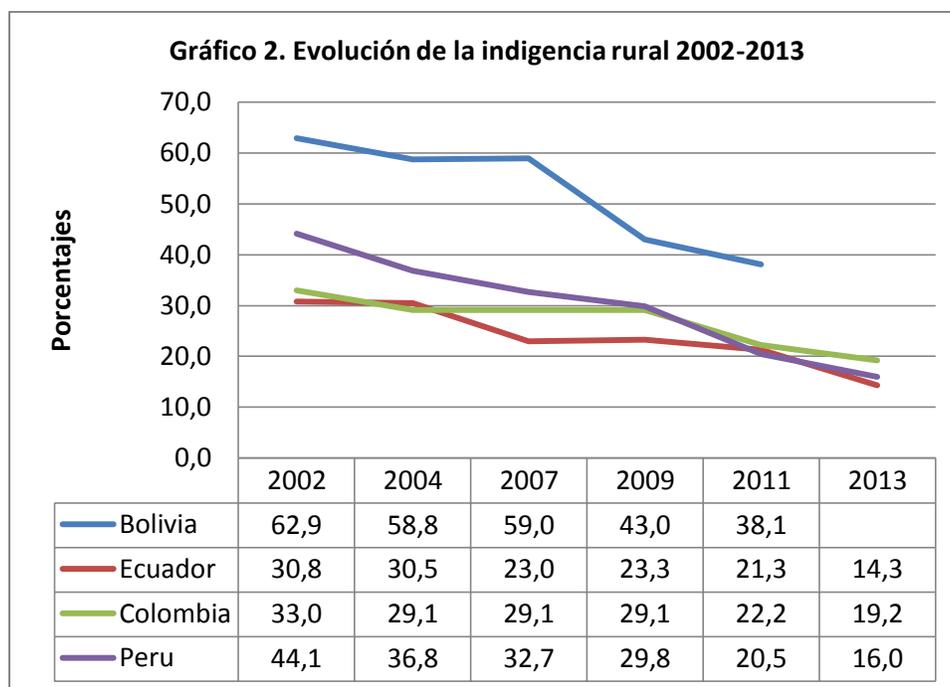
Los cuatro países redujeron significativamente la incidencia de la pobreza rural, pero algo más en Ecuador y Perú que en Bolivia y Colombia (gráfico 1).



http://interwp.cepal.org/sisgen/ConsultaIntegradaFlashProc_HTML.asp

En los dos primeros países también fue mayor la reducción de la indigencia, pero resaltando claramente el Perú, que la redujo casi en un tercio (gráfico 2).

Las economías de los cuatro países crecieron en esos años, de modo que era de esperar una reducción de la pobreza y la indigencia. Pero, además, algunos países tuvieron importantes políticas redistributivas y descentralizadoras, como Bolivia y Perú. Éstas, aparentemente, tuvieron mejores resultados en el caso del Perú, en donde la reducción de la indigencia fue muy significativa.



http://interwp.cepal.org/sisgen/ConsultaIntegradaFlashProc_HTML.asp

Un interesante indicador de la atención prestada por los gobiernos a las poblaciones indígenas es la evolución de la incidencia de la desnutrición en ese sector de la sociedad en los diferentes países. En los cuatro la brecha entre la desnutrición crónica (talla/edad) y global (peso/edad) en los niños indígenas y no indígenas es muy marcada, duplicándola en la mayor parte de los casos (cuadro 2).

Cuadro 2. Prevalencia (%) de la desnutrición crónica y global en niños menores de 5 años

País (año encuesta)	Condición étnica	Desnutrición	
		Crónica	Global
Bolivia 2008	Indígena	28.0	7.5
	No indígena	12.4	3.6
Colombia 2010	Indígena	22.3	8.6
	No indígena	8.5	4.6
Ecuador 2004	Indígena	47.6	16.5
	No indígena	21.5	9.3
Perú 2012	Indígena	23.1	9.0
	No indígena	11.2	4.5

Fuente: Elaboración propia a partir de información de CELADE-CEPAL (2014). En FAO 2014: 140.

Sin embargo, esta información es estática. ¿Cómo evoluciona en el tiempo la incidencia de la desnutrición en la población indígena en dos países con orientaciones políticas distintas?

Comparando la situación en Bolivia y Perú (cuadro 3) se aprecia que en este último país la reducción fue notable, mucho mayor que en Bolivia. Perú partió de una situación muy desfavorable en comparación con Bolivia, pero en doce años logró reducirlo a menos de la mitad.

Cuadro 3. Reducción (%) de la desnutrición crónica

Año encuesta	Bolivia		Perú*	
	Indígena	No indígena	Indígena	No indígena
2003	31	20	49	22
2008	28	12	23	11

* Para el Perú los años son 2000 y 2012.

Fuente: Elaboración propia a partir de información de CELADE-CEPAL (2014). En FAO 2014: 141.

BIBLIOGRAFÍA

Acosta, Alberto (2006). *Breve historia económica del Ecuador*. Corporación Editora Nacional. Quito.

Amaya Navas, Óscar Darío; Rafael Caro Espitia; Adriana Lucía Ramírez Nivia (abril 2015). *Reflexiones sobre el Incoder y la institucionalidad agraria en Colombia*. Informe preventivo. Procuraduría General de la Nación Delegada para Asuntos Ambientales y Agrarios. Bogotá..

Banco Central de Reserva del Perú. <http://bit.ly/1OgbFRp>

Bebbington, Anthony; Denise Humphreys Bebbington (2012). *An Andean Avatar: Post-neoliberal and neoliberal strategies for promoting extractive industries*. The University of Manchester and Centro Peruano de Estudios Sociales, Perú. 2012 <http://bit.ly/1TtTCeF>

Bolivia Rural (Noviembre 2010). *Comunicación para el desarrollo*. <http://bit.ly/1Of4EnV>

CEPAL (2014). *Los pueblos indígenas en América Latina Avances en el último decenio y retos pendientes para la garantía de sus derechos. Síntesis*. Santiago de Chile. <http://bit.ly/1WbNxn9>.

Chivi Vargas, Idón Moisés (coordinador) (2010). Bolivia. *Nueva constitución política del Estado. Conceptos elementales para su desarrollo normativo*. Vicepresidencia del Estado Plurinacional de Bolivia. La Paz. <http://bit.ly/1JOnjRZ>

Colque, Gonzalo (29 de setiembre de 2015). “El punto de quiebre de las autonomías indígenas”. Fundación Tierra. <http://bit.ly/1YPluAv>

Dinero (publicación virtual) 2010. “La economía que deja Uribe: promesas vs. avances”. <http://bit.ly/1R2DXFe>

Eguren, Fernando (2014). “De la reforma agraria al neolatifundio: el crecimiento capitalista del campo peruano.” En Almeyra , Guillermo; Luciano Concheiro Bórquez; João Márcio Mendes Pereira; Carlos Walter Porto-Gonçalves (coordinadores) *Capitalismo: tierra y poder en América Latina (1982-2012)*. Volumen II. Universidad Autónoma Metropolitana-CLACSO. México. <http://bit.ly/1tCnZTY>

Eguren, Fernando (2004). “Las políticas agrarias en la última década: una evaluación”. En Fernando Eguren, Maria Isabel Remy, Patricia Oliart (editores), *Perú: El problema agrario en debate*. SEPIA X. Lima.

Eguren, Lorenzo (2014). *Estudio económico costo-beneficio del apoyo estatal a la gran agricultura*. CEPES. Lima.

Fajardo Montaña, Darío (2014). “Colombia: agricultura y capitalismo”. En En Almeyra , Guillermo; Luciano Concheiro Bórquez; João Márcio Mendes Pereira; Carlos Walter Porto-Gonçalves (coordinadores) *Capitalismo: tierra y poder en América Latina (1982-2012)*. Volumen II. Universidad Autónoma Metropolitana-CLACSO. México. <http://bit.ly/1tCnZTY>

FAO (2014). *Panorama de la Seguridad Alimentaria y Nutricional en América Latina y el Caribe 2014*. <http://www.fao.org/3/a-i4018s.pdf>

FAO (2012). *Dinámicas del mercado de la tierra en América Latina y el Caribe: concentración y extranjerización*. FAO. Santiago de Chile. <http://bit.ly/1YVGArF>

Flores, Gonzalo (S.f.). “La ley INRA de Bolivia: ¿una segunda reforma agraria?” FAO. <http://www.fao.org/docrep/x1372t/x1372t09.htm>

- García, Alan (28 de octubre 2007). "El síndrome del perro del hortelano". *El Comercio*. Lima. <http://bit.ly/1JlalN4>
- Gobierno del Ecuador (2013). *Objetivos y Metas del Plan Nacional del Buen Vivir 2013-2017*. <http://bit.ly/1i674XZ>.
- Gobierno de Ecuador (2009). *Ley Orgánica del Régimen de Soberanía Alimentaria*. <http://bit.ly/1PDPx8z>
- Gobierno del Perú (30 de octubre 2000). *Ley que aprueba las normas de promoción del sector agrario* N° 27360. <http://bit.ly/1mh1kOO>
- Gobierno del Perú (18 de julio 1995). *Ley de la inversión privada en el desarrollo de las actividades económicas en las tierras del territorio nacional y de las comunidades campesinas y nativas* N° 26505. <http://bit.ly/1OXNSpJ>
- Instituto Nacional de Estadística (2012). *Características de Población y Vivienda. Censo Nacional de Población y Vivienda 2012*. La Paz.
- MAGAP (2011). Política de estado y pilares estratégicos impulsada por el Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuicultura y Pesca del Ecuador". <http://bit.ly/1RUY2O1>
- Martínez Valle, Luciano (2014). "De la hacienda al agronegocio: agricultura y capitalismo en Ecuador". En Almeyra, Guillermo; Luciano Concheiro Bórquez; João Márcio Mendes Pereira; Carlos Walter Porto-Gonçalves (coordinadores) *Capitalismo: tierra y poder en América Latina (1982-2012)*. Volumen II. Universidad Autónoma Metropolitana-CLACSO. México. <http://bit.ly/1tCnZTY>
- Martínez Valle, Luciano (2012). "El caso Ecuador". En Soto Baquero, Fernando, y Sergio Gómez. *Dinámicas del mercado de la tierra en América Latina y el Caribe*". Santiago de Chile. <http://bit.ly/1YVGArF>
- Morales, Juan Antonio (agosto 1986). *Crisis y política económica en Bolivia de 1982 a 1985*. Instituto de Investigaciones Socioeconómicas. Documento de trabajo N° 08/86. La Paz. <http://bit.ly/1R4oftG>
- Morales, Juan Antonio (S.f.). *La experiencia populista de los años ochenta*. Instituto de Investigaciones Socioeconómicas. Universidad Católica Boliviana. La Paz. <http://www.iisec.ucb.edu.bo/journal/articulos/1202.pdf>
- OCDE (2015). *Revisión de la OCDE de las Políticas Agrícolas: Colombia 2015. Evaluación y Recomendaciones de Política*. <http://bit.ly/1QW2vjD>
- OIT (1989). Convención 169 de la OIT sobre Poblaciones indígenas y tribales. <http://bit.ly/1GNDm6V>
- Parada Corrales, Jairo y William Baca Mejía (2009). "Apertura y crecimiento: Una visión de la política económica en Colombia, 1950-2007". Serie Documentos IEEC n° 29. Universidad del Norte. Barranquilla. <http://bit.ly/1K3iibX>
- Pineda Hoyos, Saúl. Apertura Económica y Equidad (1996). "Los Retos de Colombia en la década de los años noventa". En González, Merlo y Jorge Orlando. *Colombia hoy*. Biblioteca Virtual Luis Ángel Arango. Bogotá. <http://www.banrepcultural.org/blaavirtual/historia/colhoy/colo16.htm>
- PNUD (2004). *Informe de Desarrollo Humano de Santa Cruz 2004*. La Paz.
- PNUD (2011). *Colombia rural. Razones para la esperanza. Informe Nacional de Desarrollo Humano 2011*. Bogotá. <http://bit.ly/1IC6kaJ>

Salinas Abdala, Yamile (2012). En Soto Baquero, Fernando, y Sergio Gómez. *Dinámicas del mercado de la tierra en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile. <http://bit.ly/1YVGArF>

Soto Baquero, Fernando y Sergio Gómez (2013). *Reflexiones sobre la concentración y extranjerización de la tierra en América Latina y el Caribe*. FAO. Santiago de Chile. <http://bit.ly/1PB6Yq7>

Urioste, Miguel (2012). “El caso de Bolivia”. En Soto Baquero, Fernando, y Sergio Gómez. *Dinámicas del mercado de la tierra en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile. <http://bit.ly/1YVGArF>

Urioste, Miguel (2012). “La gran paradoja”. En Varios, *Marcha indígena por el TIPNIS*. Fundación Tierra. La Paz. <http://bit.ly/1UhnTgB>

Varios. *Marcha indígena por el TIPNIS. La lucha en defensa de los territorios* (2012). Fundación Tierra. La Paz. <http://bit.ly/1UhnTgB>
