

Demandas ignoradas, políticas anti-campesinas. Ajuste y liberalización, las causas del conflicto social	Titulo
Escobar de Pabón, Silvia - Autor/a	Autor(es)
OSAL, Observatorio Social de América Latina (año IV no. 12 sep-dic 2003)	En:
Buenos Aires	Lugar
CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales	Editorial/Editor
2003	Fecha
	Colección
Guerra del gas; Campesinos; Conflicto social; Bolivia;	Temas
Artículo	Tipo de documento
<a href="http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/clacso/osal/20110226121755/5d1escobar.pdf">http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/clacso/osal/20110226121755/5d1escobar.pdf</a>	URL
Reconocimiento-No comercial-Sin obras derivadas 2.0 Genérica <a href="http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.0/deed.es">http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.0/deed.es</a>	Licencia

**Segui buscando en la Red de Bibliotecas Virtuales de CLACSO**

<http://biblioteca.clacso.edu.ar>

**Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO)**

**Conselho Latino-americano de Ciências Sociais (CLACSO)**

**Latin American Council of Social Sciences (CLACSO)**

[www.clacso.edu.ar](http://www.clacso.edu.ar)



Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales  
Conselho Latino-americano de Ciências Sociais  
Latin American Council of Social Sciences



**Demandas ignoradas,  
políticas anti-campesinas**

# **Ajuste y liberalización, las causas del conflicto social<sup>1</sup>**

**Silvia Escobar de Pabón\***

*\* Investigadora  
del Centro de Estudios  
para el Desarrollo Laboral  
y Agrario (CEDLA).*

---

Fueron dieciocho años de ignorar los efectos de unas políticas que soñaban con un país moderno, pero que se dedicaban a fabricar exclusión y a sembrar pobreza por doquier, aunque con un denodado esfuerzo en el Altiplano boliviano. La denominada “guerra del gas” tiene sus raíces en esas políticas.

La agenda política del gobierno de Carlos Mesa ha dado prioridad a las demandas nacionales emanadas al calor de la revuelta popular: la recuperación del gas en beneficio de los bolivianos, el referéndum vinculante como mecanismo de consulta ciudadana y la convocatoria a la Asamblea Constituyente.

Sin embargo, pese a su dimensión trascendente, esta agenda resulta reducida ante las demandas sectoriales que originaron un conjunto de movilizaciones y enfrentamientos que precedieron a la denominada “guerra del gas”. Estas últimas –que se orientan tanto a cambios estructurales como a la superación de la crisis económica

y social en el país— siguen latentes y se expresan en una infinidad de acuerdos y convenios que, salvando algunas excepciones, han sido sistemáticamente incumplidos por los sucesivos gobiernos en los últimos dieciocho años.

Estas demandas deben ser enfrentadas por la actual administración gubernamental en un escenario de profundas limitaciones impuestas por la vigencia del modelo económico, leyes sectoriales, acuerdos bilaterales de comercio e inversiones, compromisos con organismos multilaterales de financiamiento, y presiones tanto de grupos empresariales como regionales.

Por esta razón, antes que en las reformas legales o institucionales, parece necesario detenerse en el análisis de los factores que dieron origen a los conflictos en la región de La Paz, como epicentro de la movilización popular, por cuanto permiten ilustrar una compleja realidad social que aqueja a sectores amplios de la población. Estos factores no pueden ser ignorados por más tiempo si se busca que la tregua social tenga un carácter relativamente duradero.

### **Un modelo en crisis**

En el punto de partida se debe reconocer que la modificación de todo el andamiaje estatal a fin de compatibilizar el ordenamiento jurídico y legal a los preceptos del liberalismo ha sido de tal envergadura que, desde ese punto de vista, el país es radicalmente distinto al que prevalecía hasta 1985.

No ocurre lo mismo en el plano económico y social. En Bolivia, las reformas estructurales generaron una mayor concentración de la riqueza, de los ingresos y del consumo. Estos efectos se asocian cada vez más con la dinámica excluyente del mercado y una forma de intervención del Estado que deja por fuera a las demandas de los campesinos, los pequeños productores, los trabajadores del campo y las ciudades, a favor de los grupos de mayor poder económico.

En este sentido, las políticas económicas, la capitalización de las empresas públicas, y otras disposiciones que favorecen el libre flujo de capitales, han consolidado una reestructuración productiva que traslada a manos de las empresas transnacionales y a los sectores de su interés los ejes del crecimiento económico: hidrocarburos, comunicaciones, servicios financieros. Se trata de sectores intensivos en capital, con escasos eslabonamientos con el resto de la economía y con una reducida contribución a la generación de empleo.

***“El desempleo,  
los bajos salarios  
e ingresos,  
el escaso impacto  
distributivo  
de la política social,  
y el agravamiento  
de las condiciones  
de pobreza,  
asociados a  
la vigencia  
del modelo  
económico,  
son parte  
de una realidad  
inocultable  
que afecta  
a más de dos tercios  
de los hogares  
bolivianos”***

En ausencia de políticas de desarrollo productivo, el país sigue siendo exportador de materias primas y recursos naturales con escaso valor agregado. La participación de la agropecuaria y la industria manufacturera en el producto interno bruto tiene un comportamiento errático y altamente vulnerable a factores climáticos y a los cambios en los precios internos y externos, en un contexto de apertura comercial extrema que pone al descubierto las limitaciones de la base productiva para elevar la productividad y competitividad.

Con este panorama en el trasfondo de fracaso económico en la transformación de la matriz productiva del país y la capacidad de la economía para generar empleos, la mirada del sector privado y de dos gobiernos consecutivos se volcó nuevamente a la inversión pública como la panacea para resolver los problemas económicos y sociales más acuciantes de la sociedad.

Bajo las condiciones actuales, y aún con una fuerte voluntad política, parece estar claro para los movimientos sociales que esto no se constituirá en una solución genuina a sus problemas. Por el contrario, han hecho notar que por este camino las soluciones son apenas paliativas y apuntan sólo a salvar, en el corto plazo, a un sector del empresariado nacional muy golpeado por la crisis.

Si la perspectiva en lo económico y productivo no es auspiciosa, en lo social el panorama es aún mucho más preocupante. El desempleo, los bajos salarios e ingresos, el escaso impacto distributivo de la política social, y el agravamiento de las condiciones de pobreza, asociados a la vigencia del modelo económico, son parte de una realidad inocultable que afecta a más de dos tercios de los hogares bolivianos.

Esta realidad es reconocida no solamente por los gobiernos sino también por los organismos multilaterales. Lamentablemente, este reconocimiento es asimilado como una simple evidencia cuantitativa, como un “dato”

más de la realidad nacional, y no ha existido voluntad política alguna para una consideración profunda acerca de sus causas y sus consecuencias.

En este contexto, uno de los sectores más afectados por la actual orientación de políticas es el agropecuario campesino del Altiplano. Es preciso detenerse en el análisis del comportamiento de este sector a partir de las políticas de inversión pública y de apertura comercial —ejes centrales de las reformas estructurales— para tener en claro las dimensiones de la movilización social en la “guerra del gas”.

### **Grandes ausentes: inversión pública y recursos productivos**

Siendo el acceso a recursos productivos una demanda permanente, ninguna política o servicio dirigido al sector agropecuario tuvo como destinatario principal a los productores campesinos del Altiplano, ni antes ni después de la aplicación del nuevo modelo económico.

Sin embargo, en el nuevo escenario, el cambio en las prioridades del gasto fiscal relega radicalmente la inversión productiva acentuando el abandono de las necesidades y demandas de los productores campesinos, lo cual a su vez se agrava con el cierre de los escasos servicios que estaban a su alcance en el modelo estatal previo: la banca estatal de fomento para el sector, el sistema de créditos en insumos agrícolas con carácter masivo y a precios subsidiados, los servicios de asistencia técnica e investigación agropecuaria.

Con mayor fuerza en las dos últimas décadas, el Estado boliviano no ha apoyado la ampliación de las bases productivas campesinas —disponibilidad de más y mejores tierras, riego, investigación, asistencia técnica, crédito en condiciones y a tasas a su alcance— que posibiliten mejorar la productividad y la competitividad de al menos los productos con mayor potencialidad. En particular, las demandas vinculadas con el acceso a más y mejores tierras, un factor crucial para los productores campesinos, han estado irremediablemente postergadas.

Si bien es cierto que la Ley INRA<sup>2</sup> contiene disposiciones relativas a la posibilidad de acceso a la tierra para propiedades colectivas e individuales, no las hace depender de la disponibilidad de tierras fiscales, que en las condiciones de concentración que prevalecen en el país serían el resultado de la reversión de las grandes propiedades de tierras que no cumplen una función económica-social.

Sin embargo, luego de siete años de aplicación de la Ley INRA, el resultado es pobre en términos de reversión y, por lo tanto, de dotación a campesinos sin tierra o con exten-



siones insuficientes. Un reciente comunicado de la Federación Sindical Única de Campesinos de Santa Cruz ilustra este extremo: en ese largo período se habrían legalizado solamente las parcelas de dos sindicatos, con una extensión no mayor a las 500 hectáreas, para cerca de 70 familias.

Como si fuera poco, la inversión pública en el sector agropecuario se fue reduciendo en términos absolutos y relativos, no sólo debido a las dificultades financieras del país, sino también a la idea dominante de restricción de la inversión pública productiva a favor de la inversión social promovida por los organismos multilaterales y respaldada por los gobiernos.

Mientras que no más de 60 millones de dólares se destinan a la inversión pública en la agricultura, la inversión por habitante en el ámbito municipal no sobrepasa un dólar por año, o expresado de otro modo, un promedio de 6 mil dólares anuales por municipio. De acuerdo con la información oficial para el año 2000, sólo una cuarta parte del total de la inversión pública es ejecutada por los municipios, y éstos invierten un promedio anual de 1,2% de los recursos en la agropecuaria<sup>3</sup>.

En estas condiciones, las necesidades locales en el área rural rebasaron las posibilidades reales de atención a través del componente "apoyo a la producción", que se asigna como responsabilidad a los municipios en la Ley de Participación Popular, y mucho más si se considera el apoyo directo a las actividades productivas que demandan los campesinos.

## Los golpes de la apertura

Desde la perspectiva campesina, la apertura comercial iniciada en 1985 marca una diferencia sustancial entre las condiciones previas y las que rigen en el nuevo escenario para su desenvolvimiento.

Considerando los factores estructurales y la racionalidad productiva que caracterizan a la economía campesina, la competitividad de su producción es absolutamente débil en comparación con sus similares y la agricultura empresarial en otros países. Desconociendo esta realidad, ningún producto campesino fue incorporado en alguna franja de sensibilidad en los acuerdos comerciales bilaterales o regionales que el país suscribió en los últimos dieciocho años.

Como resultado, la política favoreció a las importaciones competitivas o sustitutivas de la producción campesina. El ingreso de productos presionó a la baja de los precios domésticos repercutiendo en los magros ingresos de los productores y determinó cambios en los sistemas productivos. De esta manera, se asistió al deterioro del Valor Bruto de la Producción Campesina (VBPC): en 1998, en la región andina, el VBPC era apenas el 44% de 1985, mientras que en las tierras bajas era sólo del 49%.

Este dramático descenso ocurrió a pesar del crecimiento de la producción, y por tanto se vincula con el deterioro creciente de los precios ocasionado por la apertura externa. Entretanto, las zonas menos favorecidas para la producción agropecuaria por su topografía abrupta, exposición a fenómenos naturales adversos, suelos pobres y parcelas fragmentadas, se ubican en el altiplano y los valles secos de la región andina, y son las más expuestas a un deterioro del ingreso campesino y al mayor empobrecimiento rural.

Sin duda, la reducida inversión pública en el marco de la descentralización y la apertura comercial son las dos políticas con mayor impacto en la secular acción anti-campesina del Estado boliviano: la primera, limitándoles la posibilidad de mejorar sus bases productivas para elevar su productividad y competitividad; la segunda, exponiéndolos a competidores externos de aventajadas tecnologías.

Paradójicamente, con las negociaciones en el marco del acuerdo del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) impulsado por los Estados Unidos, se apuesta peligrosamente al desarrollo de una capacidad exportadora que no existe, al menos no para el caso de los campesinos. Nuevamente, esto significa adscribirse al acuerdo del ALCA, lo que supone la profundización de las políticas liberales, sin haber evaluado críticamente los resultados de las políticas en curso.

La apertura a ultranza a la inversión privada extranjera con la sola promesa de un “ilimitado” mercado abierto para el desarrollo de la capacidad exportadora no parece augurar resultados a favor de las condiciones de producción y reproducción para los campesinos u otros sectores productivos del país.

Los productores campesinos son cada vez más conscientes de las consecuencias de este conjunto de factores con los que asocian su mayor empobrecimiento y la desintegración social en el campo, que más temprano que tarde los obliga a la emigración temporal y definitiva en busca de mejores condiciones de vida, en particular en las ciudades capitales y ciudades intermedias de su entorno. Un destino frecuente de estos flujos migratorios es la ciudad de El Alto.

### **El Alto: el receptáculo del Altiplano**

El deterioro de las condiciones de producción y de vida del campesinado del Altiplano de La Paz, Oruro y Potosí, y de las ciudades intermedias de estos mismos departamentos, ha sido fundamental en la emergencia de El Alto como la tercera ciudad en tamaño de población en el país, después de Santa Cruz y La Paz, con 650 mil habitantes en 2001.

En los noventa, El Alto, superada sólo por Santa Cruz, ha sido el principal destino de la población inmigrante en el país, con una tasa de crecimiento anual de su población superior al 5%. Cuenta con una población extremadamente joven (60% menores de 25 años) y en las edades de mayor fecundidad y propensión a la actividad económica: sólo el 10% de sus habitantes tiene 50 años y más. Por su origen y cultura puede ser calificada como una ciudad predominante aymara.

Su rápido crecimiento demográfico está acompañado de una extrema precariedad en las condiciones de vivienda y cobertura de servicios básicos (70% de los hogares no cuenta con alcantarillado e instalación sanitaria), pero también de una infraestructura social deficitaria considerando los servicios hospitalarios y el número y calidad de los establecimientos educativos.

Los recursos que provienen de la coparticipación tributaria apenas permiten una inversión por habitante equivalente a 15 dólares por año. Considerando además los bajos ingresos municipales por otros conceptos y la reducida inversión que realiza la prefectura, se puede concluir que es una de las ciudades menos favorecidas por la inversión pública en el marco de la descentralización.



A esto se suma su débil base material para la producción, concentrada en micro y pequeñas unidades económicas de baja productividad y que operan con escasos recursos complementarios al trabajo: capital, tecnología, crédito, asistencia técnica, capacitación. El 98% de los establecimientos en los diferentes rubros de actividad tienen estas características, y en su mayoría reproducen su ciclo productivo y de servicios en las condiciones iniciales, generando magros ingresos a sus ocupados.

En El Alto se encuentra una de las tasas más elevadas de la población en la actividad económica entre los hombres y las mujeres, pero también los mayores índices de trabajo infantil, y el promedio más alto de personas ocupadas por hogar.

Por otra parte, los jóvenes alteños han mejorado notablemente sus niveles educativos promedio y presionan por empleos acordes con su capacidad, expectativas y necesidades. Sin embargo, el desempleo y la incertidumbre laboral los acechan de manera constante, situación agravada por la discriminación social de que son objeto en el mundo del trabajo.

A pesar de esta enorme movilización de su fuerza laboral disponible, el 60% de los hogares permanece bajo la línea de pobreza, y la mitad de éstos se encuentran en la indigencia, lo que muestra la precariedad de su inserción ocupacional, pero sobre todo la inseguridad crónica en sus ingresos y los montos reducidos de éstos.

Frente al fracaso de un patrón de crecimiento que no beneficia a la mayoría de los productores y trabajadores del país, durante el conflicto de octubre emergieron solidaridades fuertemente marcadas por el origen y la cultura, pero también nuevas demandas.

Los habitantes de El Alto, izando la bandera de las reivindicaciones campesinas y las propias como trabajadores independientes, obreros, empleados y ciudadanos, rechazaron con fuerza al autoritarismo y la masacre como respuesta a sus legítimas aspiraciones, y plantearon como camino alternativo recuperar los recursos naturales y el ahorro nacional disponible para financiar un desarrollo con integración social.

### **El cambio que debe ser**

Los planteamientos pasan por aspectos de fondo, como el cambio de modelo económico, comenzando por la recuperación de la propiedad de los hidrocarburos y la industrialización del gas, el control de otros recursos naturales (los bosques y su biodiversidad, el agua, etc.), y el rechazo a la apertura al comercio y las inversiones bajo las condiciones del ALCA.

En el ámbito sectorial, más de sesenta demandas han sido actualizadas para plantearlas al nuevo gobierno. Entre otras, la modificación de la Ley INRA y el acceso a tierras productivas para campesinos y los trabajadores sin tierra; la anulación y sustitución de la Ley 1008; el apoyo directo a la producción para mejorar las bases productivas en la minería mediana, agropecuaria campesina, micro y pequeñas empresas; el apoyo al desarrollo rural; la anulación del código tributario y el rechazo a medidas tributarias de carácter regresivo; la estabilidad laboral, nuevas fuentes de trabajo e incrementos salariales en función del costo de vida.

De esta manera parecen haberse inaugurado movimientos sociales de nuevo cuño y la emergencia de nuevos liderazgos que cuestionan al conjunto del sistema político exigiendo su participación en la toma de las decisiones que les afectan, quizás la consecuencia más sobresaliente de la llamada "guerra del gas".

### **Notas**

1 Este artículo ha sido publicado en el boletín *Coyuntura* N°3 de octubre de 2003 del CEDLA.

2 N. de la E.: Ley del Servicio Nacional de Reforma Agraria. Lleva el número 1715 y el nombre de ley INRA que se le da popularmente se refiere al Instituto Nacional de Reforma Agraria que fue creado por dicho texto.

3 Es importante señalar, a título comparativo, que los recursos destinados a aliviar la crisis de las empresas privadas superan los 150 millones de dólares.