

Fundación Milenio

# LEY DE LA MADRE TIERRA

COLOQUIOS ECONÓMICOS

N° 26

Junio de 2013

**Fundación Milenio**

**COLOQUIOS ECONÓMICOS  
Nº 26**

**LEY DE LA  
MADRE TIERRA**

**Junio de 2013**

*Agradecemos el apoyo del Center For International Private Enterprise (CIPE),  
para la elaboración de los trabajos y de la publicación.*

---

## LEY DE LA MADRE TIERRA

---

*Primera edición, Junio de 2013*

**Autores:** Henry Oporto, Ovidio Roca,  
Hernán Zeballos

**Depósito legal:** 4-1-1478-13

**Edición:** Fundación Milenio

**Tiraje:** 300 ejemplares

**Fundación Milenio**

Av. 16 de Julio Nº 1800, Edif. Cosmos, piso 7

Teléfonos: (591-2) 2314563 - 2312788 - 2392341

Casilla postal: 2498

Correo electrónico: [milenio.bo@gmail.com](mailto:milenio.bo@gmail.com)

Página web: [www.fundacion-milenio.org](http://www.fundacion-milenio.org)

[www.facebook.com/fundacion.milenio](http://www.facebook.com/fundacion.milenio)

[twitter.com/fmilenio](https://twitter.com/fmilenio)

**CIPE**

Center For International Private Enterprise

1115 15th. Street, N. W. Suite 700

Washington, D.C. 20005

[www.cipe.org](http://www.cipe.org)

**Impresión**

Editorial Quatro Hnos.

Calle Cuba Nº 1687, Miraflores

---

*Impreso en Bolivia*

*Printed in Bolivia*

## CONTENIDO

<b>EL (SIN) SENTIDO DE UNA LEY - APUNTES SOBRE LA LEY MARCO DE LA MADRE TIERRA- .....</b>	<b>1</b>
<i>Henry Oporto</i>	
<b>LEY 300 UN EJERCICIO DE UTOPIÍA.....</b>	<b>15</b>
<i>Hernán Zeballos</i>	
<b>EL POSIBLE IMPACTO DE LA LEY DE LA MADRE TIERRA EN LA AMPLIACIÓN DE LA FRONTERA AGRÍCOLA Y SUS EFECTOS SOBRE LA AGRICULTURA COMERCIAL Y EMPRESARIAL .....</b>	<b>29</b>
<i>Ovidio Roca</i>	



## EL (SIN) SENTIDO DE UNA LEY

### -APUNTES SOBRE LA LEY DE LA MADRE TIERRA-

Henry Oporto\*

La llamada Ley Marco de la Madre Tierra y Desarrollo Integral para Vivir Bien, promulgada el 15 de octubre de 2012, hace parte de la serie de leyes que el gobierno de Evo Morales ha promovido en los últimos años, relacionadas con el sector rural, agropecuario y los recursos naturales. Su contenido prosigue y profundiza los lineamientos de la Ley 071 de Derechos de la Madre Tierra de 2010, una norma que, sin embargo, ha pasado completamente desapercibida.

Puesto que la nueva ley apenas ha entrado en vigencia, y pendiente como está su reglamentación, no es posible por ahora evaluar sus efectos y resultados. La perspectiva de análisis en este trabajo se enfoca principalmente a examinar su orientación y propósitos, el alcance de sus disposiciones, la consistencia de sus enunciados y principios con los medios e instrumentos para el logro de sus objetivos.

Más allá de los aspectos formales, lo que interesa primordialmente es reflexionar y discutir sobre el sentido (o sinsentido) de esta ley y, también, sobre sus posibilidades de aplicarse y lograr cambios o impactos importantes.

Confieso que no me ha sido fácil lidiar con la abrumadora retórica de este texto legal (supongo que no solo a mí me ocurre), de ribetes grandilocuentes y con un título tan pretencioso como enigmático, para tratar de entender la lógica de su entramado normativo. Difícilmente se podrá encontrar en la literatura legal boliviana un texto tan confuso, de tanta estridencia discursiva y a la vez tan carente de precisión, rigor conceptual y técnica legislativa.

#### 1. LA LEY Y SUS OBJETIVOS

La ley declara que tiene por objeto (Art. 1):

“...establecer la visión y los fundamentos del desarrollo integral en armonía y equilibrio con la Madre Tierra para Vivir Bien, garantizando la continuidad de la capacidad de regeneración de los componentes y sistemas de vida de la Madre Tierra, recuperando y fortaleciendo los saberes locales y conocimientos ancestrales, en el marco de la complementariedad de derechos, obligaciones y deberes; así como los objetivos del desarrollo integral como medio para lograr el Vivir Bien, las bases para la planificación, gestión pública e inversiones y el marco institucional estratégico para su implementación”.

---

\* Sociólogo, investigador y ensayista. Entre sus publicaciones recientes destacan *El cielo por asalto* (2009), *Actores emergentes y la formación de un capitalismo popular en Bolivia* (2011), *Un nuevo rumbo* (2012); *Los dilemas de la minería* (2012).

Si es posible entender en el texto citado, el propósito de la ley estaría dado por la visión, los fundamentos y los objetivos del desarrollo integral. O sea, lo sustantivo de la ley sería el “desarrollo integral”; pero un desarrollo integral, en relación de equilibrio con la Madre Tierra, y orientado al “Vivir Bien”, como su fin último y su razón de ser.

La ley postula, entonces, tres conceptos fundamentales: Desarrollo integral, Madre Tierra y Vivir Bien. Conceptos que están definidos en otro artículo de la ley (Art. 5).

**“Madre Tierra.** Es el sistema viviente dinámico conformado por la comunidad indivisible de todos los sistemas de vida y los seres vivos, interrelacionados, interdependientes y complementarios, que comparten un destino común. La Madre Tierra es considerada sagrada; alimenta y es el hogar que contiene, sostiene y reproduce a todos los seres vivos, los ecosistemas, la biodiversidad, las sociedades orgánicas y los individuos que la componen”.

Como se puede ver, la Madre Tierra no es equivalente a la naturaleza. Representa a ésta pero también comporta un concepto mucho más vasto y comprensivo; prácticamente es sinónimo de vida, y además tiene una cualidad “sagrada”. Por lo tanto, es un concepto de índole religioso, místico, esotérico.

En otra parte de la ley (Art. 4), la Madre Tierra es concebida como un sujeto colectivo de interés público y dotado de “derechos”, frente al cual el Estado Plurinacional asume una serie de obligaciones:

- i. **“El Vivir Bien (Sumaj Kamaña, Sumaj Kausay, Yaiko Kavi Pave).** Es el horizonte civilizatorio y cultural alternativo al capitalismo y a la modernidad que nace en las cosmovisiones de las naciones y pueblos indígena originario campesinos, y las comunidades interculturales y afrobolivianas, y es concebido en el contexto de la interculturalidad. Se alcanza de forma colectiva, complementaria y solidaria integrando en su realización práctica, entre otras dimensiones, las sociales, las culturales, las políticas, las económicas, las ecológicas, y las afectivas, para permitir el encuentro armonioso entre el conjunto de seres, componentes y recursos de la Madre Tierra. Significa vivir en complementariedad, en armonía y equilibrio con la Madre Tierra y las sociedad, en equidad y solidaridad y eliminando las desigualdades y mecanismos de dominación. Es Vivir Bien entre nosotros. Vivir Bien con lo que nos rodea y Vivir Bien consigo mismo”.

Si la Madre Tierra es un todo planetario, trascendental y metafísico, el Vivir Bien es la representación ideológica de una utopía social (anticapitalista y antimodernista) presuntamente enraizada en las culturas indígenas y rurales del país; estas últimas idealizadas como sociedades igualitarias y solidarias, que conviven en interacción armoniosa con la naturaleza.

- ii. **“Desarrollo Integral para Vivir Bien.** Es el proceso continuo de generación e implementación de medidas y acciones sociales, comunitarias, ciudadanas y de gestión pública para la creación, provisión y fortalecimiento de condiciones, capacidades y medios materiales, sociales y espirituales, en el marco de prácticas y de acciones culturalmente adecuadas y apropiadas,

que promuevan relaciones solidarias, de apoyo y cooperación mutua, de complementariedad y de fortalecimiento de vínculos edificantes comunitarios y colectivos para alcanzar el Vivir Bien en armonía con la Madre Tierra. No es un fin sino una fase intermedia para alcanzar el Vivir Bien como un nuevo horizonte civilizatorio y cultural. Está basa en la compatibilidad y complementariedad de los derechos establecidos en la presente ley”.

El concepto de desarrollo integral parece haber tomado el lugar del concepto de desarrollo sostenible (proveniente de las corrientes ambientalistas y ecologistas), para describir un proceso de creación y satisfacción de necesidades materiales y espirituales y con un sesgo colectivista y comunitario.

De este modo, la trilogía “Madre Tierra, Vivir Bien y Desarrollo Integral” configuraría el sustrato de la cosmovisión indígena y que, como se ha visto antes, se parece mucho más a una filosofía de carácter religioso. Como fuere, este es el tipo de ideología que inspira la concepción de la Ley de la Madre Tierra y sus disposiciones normativas relacionadas con el medio ambiente, los recursos naturales, la ocupación del territorio, la organización del espacio económico.

Es insólito que el Estado Plurinacional, que según la Constitución es laico, ahora, por mandato de esta ley resulta impregnado del carácter sagrado de la Madre Tierra y consustanciado con la cosmovisión ideológico-religiosa de ciertas corrientes indigenistas que marcan su impronta en las políticas de gobierno y la legislación en curso.

Esta construcción ideológica se completa con el Capítulo I de la ley (Valores del Vivir Bien como alternativa al capitalismo) que define un conjunto de valores propios de la filosofía de la Madre Tierra y el Vivir Bien. Valores que son reconocidos por el Estado Plurinacional bajo la forma de saberes: saber crecer, saber alimentarse, saber danzar, saber trabajar, saber comunicarse, saber soñar, saber escuchar y saber pensar. Y a manera de una suerte de “mandamientos” que deben guiar el comportamiento de los hombres y de la sociedad.

Esta clase de enunciados de la ley podría no pasar de ser un algo anecdótico si no fuera porque la propia ley prescribe entre los deberes de la sociedad y las personas (Art. 11), el deber de asumir conductas “...para avanzar en el cumplimiento de los principios y objetivos del desarrollo integral en armonía y equilibrio con la Madre Tierra y en el marco de la Ley 071 de Derechos de la Madre Tierra”.

Vale decir que, por imperio de la ley, aquellos valores y reglas de conducta que corresponden al fuero interno y a la libertad de conciencia de las personas, de pronto han adquirido la categoría de preceptos legales que, como tales, son de acatamiento y observancia obligatoria por parte de todos los miembros del Estado Plurinacional -como seguramente es lo que esperarían los autores o inspiradores de la ley-.

## **2. SU ALCANCE NORMATIVO**

El artículo 2 dice:



“...la presente ley tiene alcance en todos los sectores del nivel central del Estado y de las entidades territoriales autónomas, en el marco de las competencias asignadas en la Constitución, la Ley de Autonomías y Descentralización y la Ley de Derechos de la Madre Tierra”.

Agrega que

“Se constituye en Ley Marco y de preferente aplicación para el desarrollo de leyes específicas, políticas, normas, estrategias, planes, programas y proyectos”.

Llama la atención que esta “ley marco” se arrogue una jerarquía superior que la Constitución no prescribe. Pues, en efecto, la parte de la Constitución que trata sobre la jerarquía normativa (Quinta Parte, Art. 410, II.) señala:

“La Constitución es la norma suprema del ordenamiento jurídico boliviano y goza de primacía frente a cualquier otra disposición normativa. El bloque de constitucionalidad está integrado por los Tratados y Convenios Internacionales en materia de Derechos Humanos y las normas de Derecho Comunitario, ratificados por el país. La aplicación de las normas jurídicas se regirá por la siguiente jerarquía, de acuerdo a la competencia de las entidades territoriales:

- a) Constitución Política del Estado
- b) Los tratados internacionales
- c) Las leyes nacionales, los estatutos autonómicos, las cartas orgánicas y el resto de la legislación departamental, municipal e indígena
- d) Los decretos, reglamentos y demás resoluciones emanadas de los órganos ejecutivos correspondientes”.

Tal como se ve, la CPE no establece la categoría especial de “leyes marco”, superiores en jerarquía a otras leyes nacionales. Aquí se plantea una cuestión que debe ser dilucidada al amparo de los principios de la jurisdicción constitucional.

Más allá de ello, la Ley de la Madre Tierra aborda un conjunto dispar y desordenado de temas, denominados “componentes y sistemas de vida de la Madre Tierra”, dentro de los cuales caben cuestiones tales como la gestión ambiental; la protección de los recursos naturales; la regulación de actividades productivas; los objetivos del Vivir Bien; la distribución de la riqueza; el acceso y distribución de la propiedad agraria y otros medios de producción; la creación de empleo; el acceso universal a la salud y educación; la política agropecuaria, minera y energética; tierra y territorio; el cambio climático; la protección administrativa y jurisdiccional de los derechos de la Madre Tierra; las políticas de inversión y planificación de la gestión pública; el marco institucional sobre el cambio climático; el financiamiento de los programas ambientales; etc., etc.

Desgraciadamente el contraste entre la extensión de los temas que abarca la ley y la superficialidad de su tratamiento es absoluto. La ley habla de todo, pero en realidad dice nada. La norma carece de una estructura definida y coherente, que de sentido lógico y

haga inteligibles sus disposiciones (en realidad enunciados), muchas de las cuales repiten disposiciones ya establecidas en otras leyes precedentes o que tendrían allí un lugar más apropiado.

### 3. ¿UNA LEY O UN PROYECTO IDEOLÓGICO?

Así entonces, ¿qué clase de ley es la Ley Marco de la Madre Tierra? ¿Es una ley ambiental, que sustituye a la Ley de Medio Ambiente de 1992? ¿Es una ley cuyo contenido tiene más pertinencia como una norma que busca promover el desarrollo económico, social y ambiental, estableciendo principios y lineamientos para la planificación integral del proceso de desarrollo? ¿Cómo se relaciona esta nueva ley con las leyes en materia agraria, forestal, agropecuaria y de desarrollo rural? ¿Es una ley transversal? ¿Cuál es el valor agregado que aporta al desarrollo legislativo?

Son preguntas muy pertinentes pero que seguramente no tienen respuestas. O tal vez sí una: la Ley de la Madre Tierra es algo de todo aquello, y al mismo tiempo es nada.

Lo cierto es que esta ley tiene mucho más de un documento filosófico-ideológico que de un texto normativo-jurídico. El meollo de su propuesta legislativa es la utopía indígena de una sociedad comunitaria, colectivista e igualitaria, que vive en armonía y equilibrio con la Madre Tierra, y cuya reproducción se basa en el aprovechamiento de los recursos naturales y la conservación de la biodiversidad, primordialmente para el autoconsumo. Ya se vio, además, que este pensamiento confiere a la Madre Tierra, una dimensión sagrada.

Entre paréntesis diré que la recreación de este tipo de utopía social es tributaria de uno de los mitos profundos de la sociedad boliviana: la creencia en el carácter sobrenatural de los recursos naturales como fuente de riqueza<sup>1</sup>.

La intención de que los proyectistas o ideólogos de la ley parece ser, ante todo, la de revestir de legalidad; esto es, otorgarle una categoría jurídica de alto rango (como es una ley) a un pensamiento político que ha impregnado la ideología y la acción del partido

1 Fernando Molina, siguiendo las reflexiones de Guillermo Francovich sobre *Los mitos profundos de Bolivia* (Los Amigos del Libro, 1987), ha intentado desentrañar ese tipo de mito “fundacional”. Su explicación es que si las culturas precolombinas practicaron el culto a las montañas, y si la Colonia creó el mito del Cerro de Potosí, a lo largo de la vida republicana los bolivianos hemos seguido confiriendo a los minerales, y en general a los recursos naturales, una “dimensión sobrenatural”. En este país, sostiene Molina, los recursos naturales son algo más que materia con determinada utilidad; son objeto de sublimación. Los minerales, el gas, la tierra: son eso pero también “algo más”; se convierten en fetiches de una adoración colectiva y las relaciones sociales que se generan en torno a estos recursos son también “fetichizadas”, convertidas en objetivos “con aura”. La creencia en los dones mágicos de la naturaleza, propio de sociedades extractivistas, ha arraigado en la cultura boliviana, pero sin duda está más enraizada en las comunidades campesinas e indígenas del país, aferradas a tradiciones comunitaristas y marcadas por una mentalidad “naturalista”, que considera que la riqueza proviene de la posesión de los recursos naturales. No es casual, entonces, que la posesión y el reparto de la riqueza natural esté en el centro de los conflictos sociales en Bolivia, configurándose todo un *sistema rentista* de captura y apropiación de los recursos naturales y los excedentes generados. Al respecto, ver: Fernando Molina: *El pensamiento boliviano sobre los recursos naturales*. La Paz, Fundación Pazos Kanki, 2011; Roberto Laserna: *La trampa del rentismo*. La Paz, Fundación Milenio, 2010.

de Evo Morales, disputando influencias en la orientación de las políticas gubernamentales del nuevo Estado Plurinacional en construcción<sup>2</sup>.

¿Pero es lícito y legítimo que esta ideología y discurso, que representa a una parcialidad política del país, se imponga como ley del Estado y que la sociedad en su conjunto deba adherir a este tipo de pensamiento, hacer suyos sus valores y preceptos y cumplir con los deberes señalados en el texto legal, aun cuando para muchos bolivianos ello signifique violentar sus propias creencias, valores e ideologías? De lo que no hay duda es que se trata de una conducta autoritaria, y una muestra más de abuso de poder, en el empeño por implantar un proyecto político-ideológico hegemónico y legitimar el régimen gobernante.

Pero lo que más importa preguntarse es hasta qué punto este proyecto y su utopía socialista-comunitaria, de impronta predominante rural, expresados en el discurso de la Madre Tierra y el Vivir Bien, tiene posibilidades de entroncar con una sociedad mayoritariamente urbana y en proceso de modernización, integrada cada vez más en la economía de mercado, la cultura de la globalización, los progresos de la ciencia y la tecnología y los patrones consumistas del mundo contemporáneo.

Desde luego, cabe la posibilidad de que tal proyecto ideológico prevalezca en el juego político y sea influyente en las esferas estatales, pero aún así es dudoso que la Ley de la Madre Tierra pueda arraigar socialmente y sea un instrumento jurídico con capacidad de cumplimiento efectivo.

#### **4. NUEVAS INSTITUCIONES, MENOS INSTITUCIONALIDAD**

La Ley de la Madre Tierra define un esquema institucional con: i) el Consejo Plurinacional para Vivir Bien en Armonía y Equilibrio con la Madre Tierra; ii) la Autoridad Plurinacional de la Madre Tierra; iii) el Fondo Plurinacional de la Madre Tierra.

De acuerdo al Art. 52:

“El Consejo Plurinacional para Vivir Bien en Armonía y Equilibrio con la Madre Tierra, es la instancia de seguimiento, consulta y participación en la elaboración de políticas, planes, programas y proyectos para el cumplimiento de esta ley.

El Consejo estará presidido por el Presidente del Estado Plurinacional y conformado por representantes de la Asamblea Legislativa, el Órgano Ejecutivo, la Defensoría de la Madre Tierra, los gobiernos departamentales, representantes de los consejos plurinacionales sectoriales y de las organizaciones sociales cuya conformación será reglamentada.

El Consejo contará con una Secretaría Técnica, ejercida por el Ministerio de Planificación y Desarrollo a cargo de la coordinación y seguimiento a acciones de implementación de la presente Ley y normativa derivada de ella”.

---

2 En documentos anteriores, como el “Plan Nacional de Desarrollo: Bolivia digna, soberana, productiva y democrática 2006-2010”, se habló de un Estado social-comunitario y, a veces, de un socialismo comunitario como el eje del proyecto ideológico del MAS y del gobierno. Con la Ley de la Madre Tierra hay un giro semántico pero no conceptual ni ideológico, en cuanto se enfatiza más El Vivir Bien como “horizonte civilizatorio y cultural alternativo al capitalismo y la modernidad”.

## Artículo 53:

“Se constituye la Autoridad Plurinacional de la Madre Tierra, como una entidad estratégica y autárquica de derecho público con autonomía de gestión administrativa, técnica y económica, bajo tuición del Ministerio de Medio Ambiente y Agua... [...]”

Actúa en el Marco de la política y Plan Plurinacional de Cambio Climático para Vivir Bien con enfoque transversal e intersectorial, es responsable de la formulación de políticas, planificación, gestión técnica, elaboración y ejecución de estrategias, planes, programas y proyectos, administración y transferencia de recursos financieros relacionados con los procesos y dinámicas del cambio climático”.

Entre las funciones de la Autoridad Plurinacional de la Madre Tierra está la de operar través de tres mecanismos técnicos: i) Mecanismo Conjunto de Mitigación y Adaptación para el Manejo Integral y Sustentable de los Bosques y la Madre Tierra; ii) Mecanismo de Mitigación para Vivir Bien; iii) Mecanismo de Adaptación para Vivir Bien.

Por último, conforme al Art. 57:

“Se constituye el Fondo Plurinacional de la Madre Tierra como el mecanismo financiero bajo dependencia de la Autoridad Plurinacional de la Madre Tierra... [...]”

El Fondo tiene como función principal canalizar, administrar y asignar de manera eficiente, transparente, oportuna y sostenible recursos financieros de apoyo a la realización de planes, programas, proyectos, iniciativas, acciones y actividades de mitigación y adaptación al cambio climático...”

Este Fondo, dependiente de la Autoridad Plurinacional de la Madre Tierra, se conformará con recursos de la cooperación internacional al cambio climático, del Estado Plurinacional y de las entidades territoriales, además de recursos privados de donación, fondos del TGN, préstamos o donaciones internacionales y recursos propios y otros que le sean asignados. Esta suma de recursos será gestionada a través de un Fideicomiso abierto en el Banco Central de Bolivia.

Aquí importa, sobre todo, examinar la funcionalidad y consistencia de esta nueva estructura institucional. Veamos algunos aspectos críticos.

- a) El título de: “Consejo Plurinacional para Vivir Bien en Armonía y Equilibrio con la Madre Tierra”, es muy exagerado. Sus atribuciones son limitadas; resulta curioso que el Jefe de Estado deba presidir un organismo deliberativo y de seguimiento, sin facultad de decisión. Y dada su composición ampulosa, lo más probable es que no pase de ser un saludo a la bandera.
- b) Se menciona, como parte de dicho Consejo, una “Defensoría de la Madre Tierra” (nada más y nada menos), pero la ley no dice nada de su organización, funciones y competencias.



- c) La instancia importante de la estructura creada es la “Autoridad Plurinacional de la Madre Tierra”, que, por todas las funciones, parece concebida para ser un organismo poderoso. Pero los defectos de diseño son visibles.
- d) Si esta Autoridad ha de ser el organismo “estratégico” para llevar a cabo las acciones previstas por la ley, no se entiende por qué su marco de actuación esté acotado a la “política y plan plurinacional de cambio climático” o lo que es actualmente el Programa Nacional de Cambio Climático del Ministerio de Medio Ambiente y Agua; aunque al mismo tiempo la ley le confiera atribuciones que trascienden los alcances de dicho programa (la contradicción es evidente).
- e) La Autoridad debe formular políticas, planificar, ejecutar planes, programas y proyectos, y además administrar recursos financieros, relacionados con el cambio climático y la gestión ambiental. Son atribuciones (las más) que también le tocan al Ministerio de Medio Ambiente y Agua, y bajo cuya tuición debe funcionar. Las duplicidades están a la vista. ¿O es que el propósito es que la Autoridad ejercite las funciones que el Ministerio no puede realizar, dada su incompetencia técnica manifiesta?
- f) También es sugestivo que habiendo un Ministerio de Medio Ambiente (y ahora una Autoridad Plurinacional de la Madre Tierra), la secretaría técnica del “Consejo Plurinacional para Vivir Bien en Armonía y Equilibrio con la Madre Tierra” le sea encomendada al Ministerio de Planificación y Desarrollo, que tiene además la función de coordinar y dar seguimiento a la implementación de la ley. Otra incongruencia a la vista, que probablemente derive en conflictos de competencia y luchas de poder al interior del Poder Ejecutivo.

A la vista de estos problemas de diseño, el pesimismo es inevitable. Especialmente cuando se compara esta nueva estructura con la que el Estado boliviano montó en las décadas anteriores; primero, con la vigencia de la Ley de Medio Ambiente de 1992, y posteriormente con la creación del Ministerio de Desarrollo Sostenible (1993) como órgano rector del sistema de planificación y la política ambiental y de recursos naturales, además del Sistema Nacional de Recursos Naturales Renovables (SIRENARE) y las superintendencias agraria y forestal como instancias de regulación y fiscalización.

A diferencia de aquella estructura institucional en la cual las competencias y los ámbitos de acción se hallaban claramente delimitados y separados, la estructura que ahora establece la Ley de la Madre Tierra entremezcla y desordena; lo que debería estar centrado bajo un solo mando (la definición y coordinación de políticas) está descentrado y disperso, y lo que debería estar separado (la ejecución de programas, el control y fiscalización, la financiación) está fundido o revuelto.

Parece evidente que la nueva Ley no construye institucionalidad sobre lo previamente existente. Al contrario, es otro paso en el desmontaje de lo que antes había. No busca mejorar o fortalecer las instituciones o los programas que se levantaron en el pasado, insumiendo muchos esfuerzos y dinero. Lo suyo es hacer borrón y cuenta nueva, así se trate únicamente de cambiar nombres para dar la apariencia de una cosa totalmente

“nueva” y sin importar si el resultado será mejor o peor, aunque, mucho me temo, las posibilidades de empeorar las cosas son mayores.

## 5. LO QUE NO TRAE LA LEY

Por más esmero y buena voluntad que se ponga, difícilmente ha de hallarse en la Ley de la Madre Tierra, las bases o lineamientos de una política nacional de protección del medio ambiente y de los recursos naturales o, si se quiere, de desarrollo sostenible, entendido como el proceso mediante el cual se satisfacen las necesidades de las generaciones actuales, sin afectar la satisfacción de las necesidades de las generaciones futuras.

Esto es decepcionante. Después de 20 años de vigencia de la Ley del Medio Ambiente, Bolivia tiene el reto de actualizar su legislación ambiental y colocarla a la altura de las necesidades de hoy y como respuesta a los problemas y el deterioro de las condiciones ambientales del país; entre ellos, la disponibilidad y calidad de agua; la contaminación de los ríos, suelos y aire; los pasivos ambientales generados en la explotación minera; los impactos ambientales de la exploración y explotación hidrocarburífera, la expansión de la frontera agrícola y la producción industrial; la degradación y reducción de los bosques, los fenómenos de erosión de suelos en varias ecoregiones, los múltiples problemas ambientales en las ciudades y áreas urbanas.

Frente a la dimensión y complejidad de los desafíos ambientales de hoy es seguro que las normas, políticas e instrumentos de gestión ambiental, se han hecho insuficientes y quizás obsoletos, en alguna medida. En ese sentido, la Ley de la Madre Tierra ha perdido la oportunidad de ser una respuesta eficaz, moderna y actual a los problemas ambientales. El tratamiento de la ley a la cuestión ambiental es pobre y lleno de inconsistencias. Las medidas que enuncia no alcanzan a dibujar una perspectiva seria para encaminar la política ambiental, y en muchos casos confunden más que lo que clarifican<sup>3</sup>.

Tampoco hay (en la Ley de la Madre Tierra) un horizonte y un delineamiento de política para avanzar desde una economía extractivista, como la que tenemos hoy día, hacia una transformación productiva que diversifique la economía y genere oportunidades para impulsar los usos alternativos de los recursos naturales, desarrollar los servicios ambientales y el biocomercio y avanzar en la certificación de los estándares orgánicos; en definitiva, para promover una economía verde robusta y competitiva, creando nuevas fuentes de ingresos y de empleo para la población rural empobrecida. Y además buscando compatibilizar este modelo de desarrollo con el aumento de la productividad agropecuaria, la expansión controlada de la frontera agrícola, el empleo regulado de transgénicos; cuestiones éstas que el país necesita imperiosamente para desplegar su potencial agroalimentario y transformarse en proveedor mundial de alimentos.

3 De hecho, la ley no precisa qué aspectos o partes de la Ley del Medio Ambiente son abrogadas o derogadas. La disposición final se limita a decir: “Se abrogan y derogan todas las disposiciones de igual o inferior jerarquía contrarias a la presente Ley”. ¿Significa que toda la Ley del Medio Ambiente queda abrogada? Dudo que alguien tenga una respuesta; quizás ni siquiera los autores de la ley. Lo cierto es que este tratamiento desprolijo de la legislación, deja una gran nebulosa e incertidumbre sobre la normativa ambiental vigente.

No obstante toda su carga retórica, y a pesar de algunos enunciados generales, el aporte de la Ley de la Madre Tierra en términos de una formulación precisa de objetivos y lineamientos coherentes, respaldados en medios, instrumentos y metodologías concretas, es sumamente deficitario.

## **6. CONTRA LA CIENCIA Y LA TECNOLOGÍA**

La Ley de la Madre Tierra no solo tiene un sesgo anti-empresarial y anti-mercado sino, también, una orientación contraria a la ciencia y la tecnología. Esto no debe sorprender ya que la visión del Vivir Bien se proclama como alternativa al capitalismo y la modernidad.

Lo cierto es que el proyecto de la Madre Tierra y El Vivir Bien no considera el aporte de la ciencia y las tecnologías modernas. Lo suyo es más bien reivindicar los saberes ancestrales como la principal fuente de conocimiento y creación de capacidades y medios materiales, sociales y espirituales -aunque en algún punto se hable de un “diálogo de saberes” y la complementariedad entre los conocimientos tradicionales y las ciencias, como uno de los principios de la ley<sup>4</sup>-.

Contrariamente a la Ley del Medio Ambiente de 1992 (y otras normas relacionadas con los recursos naturales y la gestión ambiental), que señala como una de las bases de la política ambiental la promoción y fomento de la investigación científica y tecnológica, la Ley de la Madre Tierra no asigna un papel al conocimiento científico-tecnológico en el desarrollo sostenible. Su perspectiva es defensiva frente a la tecnología y sus aplicaciones agroecológicas, y de alerta ante sus eventuales amenazas y riesgos.

Desde ya, esta radical desconfianza en la ciencia y la tecnología no tiene nada que ver con la visión de los agentes económicos, especialmente las empresas y productores comerciales cada vez más inmersos en la lógica de los negocios, las cadenas agroexportadoras, la competitividad, la eficiencia productiva, las innovaciones tecnológicas. Pero no solo es eso. Más grave aún es la ilusión de creer que los problemas ambientales pueden resolverse sin el auxilio de la ciencia y la tecnología. Aquí se pone de manifiesto una lamentable ignorancia sobre el aporte de la innovación tecnológica a la construcción de un mundo ambientalmente más seguro.

Definitivamente, la Ley de la Madre Tierra no corresponde al mundo de hoy, ni sus propuestas son remedio a los problemas y desafíos actuales.

## **7. UNA LEY SEGURAMENTE ESTÉRIL**

Ya se dijo que la ley de marras es ante todo un documento de índole ideológico. Las señales políticas que emite tienen fuerza retórica y probablemente simbólica. Pero sus posibilidades jurídico-normativas son hartamente dudosas.

---

4 Notablemente, este es uno de los pocos puntos (Art. 4, inc. 17) en que aparece la palabra “ciencias”. En el resto de sus 58 artículos, prácticamente no hay referencias a la investigación científica, la innovación, la transferencia tecnológica.



Pongamos un ejemplo: la no mercantilización de las funciones ambientales, uno de los principios de la ley, mencionados en su Art. 4.:

“Las funciones ambientales y procesos naturales de los componentes y sistemas de vida de la Madre Tierra, no son considerados mercancías sino como dones de la sagrada Madre Tierra”.

Una consecuencia de la citada disposición debería ser la prohibición del turismo ecológico o rural, o incluso urbano, que se apoya en los atractivos naturales y la belleza paisajística y que supone su puesta en valor, o sea su comercialización como activo económico.

A su turno, el Art. 11 (Deberes de la Sociedad y las Personas), punto 3, dispone:

“Promover de forma sostenida y permanente procesos de desmercantilización de las relaciones entre los seres humanos y la naturaleza”.

Buena parte de las actividades económicas se basan, justamente, en las relaciones entre los seres humanos y la naturaleza, y no solo para la explotación de los recursos naturales o la intervención en la agricultura. ¿Habrá quien piense que tales actividades podrían realizarse sin fines comerciales y solamente con propósitos de autoconsumo o conservación ambiental?

Tal vez los legisladores del MAS no hubieran reparado en que esta clase de enunciados se contradicen, entre otras, con la obligación asignada al Estado (Art. 10, punto 6) de:

“Promover la industrialización de los componentes de la Madre Tierra, en el marco del respeto de los derechos y de los objetivos del Vivir Bien y del desarrollo integral establecidos en la presente ley”.

Pienso, obviamente, que ninguna industrialización es posible al margen del mercado.

Así pues, huelgan las razones para dudar que una ley de estas características pueda aplicarse y adquirir verdadera fuerza legal. Y en las disposiciones que puedan llevarse a la práctica, lo previsible es que ello contribuya no tanto a resolver problemas como a generar más fárrago jurídico, más desquiciamiento institucional, más enredos administrativos, más conflictos burocráticos, más luchas de poder, más incertidumbre. Y, naturalmente, más despilfarro de recursos.

Por supuesto que no se puede subestimar los intereses políticos, personales y de facciones, que una ley como esta seguramente despierta y estimula, tanto en el seno del partido gobernante como en otros grupos ligados a la administración pública. Tampoco se puede desestimar que surjan expectativas positivas en sectores de la sociedad civil, grupos ambientalistas y otros, algunos sinceramente preocupados por la situación ambiental, o bien comprometidos con los movimientos indígenas. También es plausible que alguna cooperación internacional quiera entrever, en la ley, una ocasión de trabajar en proyectos de gestión ambiental y protección de los recursos naturales, incluso quizás de incidir en la perspectiva del desarrollo sostenible.



Por todo ello, no obstante todos sus problemas y debilidades, la ley podría no ser completamente inefectiva y estar condenada al olvido, como ya ocurre con muchas otras leyes promulgadas en este tiempo político.

## 8. ¿PARA QUÉ MÁS LEYES?

Aún así, ¿se justifica seguir produciendo leyes *sin ton ni son*, como lo viene haciendo el parlamento?

Una cosa es evidente: el seguir sumando leyes no ayuda a remediar los problemas. En muchos casos no faltan normas, incluso hasta sobran; el problema es más bien cómo asegurar su cumplimiento efectivo, comenzando por los operadores gubernamentales que a menudo son quienes más contravienen la ley o hacen la vista gorda.

En la gestión ambiental, por ejemplo, es claro que el mayor problema es la carencia de una institucionalidad definida, perdurable y eficaz. Y mientras esta cuestión persista ninguna nueva ley ha de servir para nada, menos todavía una ley que lo que hace es contribuir a destruir lo poco de institucionalidad ambiental que queda<sup>5</sup>.

Pero hay una cuestión aún más de fondo: la radical ausencia de seguridad jurídica. Todos sabemos que en Bolivia la ley no vale nada. Si algo distingue al actual proceso político es un desprecio olímpico por el orden legal, por el Estado de derecho, por la Justicia.

Este comportamiento, sin embargo, no es privativo de los gobernantes. Es también de las organizaciones populares aliadas al gobierno o que se mueven en el entorno del poder.

El comportamiento social boliviano adquiere rasgos esquizofrénicos: nadie cree en la ley, pero todos piden una, a la medida de sus exigencias, tal vez ilusionados en que así promueven y defienden mejor sus intereses corporativos.

Esta *fetichización* de la ley, por obra sobre todo (aunque no exclusivamente) de quienes menos cultura legal tienen, parece ser un signo de los tiempos que vive Bolivia, y por supuesto con consecuencia nocivas para la economía y la vida de los bolivianos, cada vez más caóticas.

Así es cómo la administración pública es cada vez más en una densa maraña legal, de la que, por cierto, hay quienes sacan mucho provecho, pero con seguridad que no son los ciudadanos comunes ni tampoco los agentes económicos.

---

5 Esta apreciación coincide con las conclusiones de un reciente estudio de la Fundación UNIR: *Conflictividad y visiones de desarrollo: recursos naturales, territorio y medio ambiente (2011-2012)*. "Con toda la normativa existente podría esperarse una gestión ambiental adecuada y un control riguroso de impacto ambientales; sin embargo, gran parte de los operadores no la cumplen debido, por una parte, a ciertos vacíos y ambigüedades y, por otra, a la falta de control estatal... Esta situación también se debe a los problemas institucionales que dificultan una adecuada gestión ambiental, como la baja jerarquía de la institucionalidad ambiental, la escasa coordinación interministerial, la inseguridad funcionaria y la limitada capacidad de ejecución, así como las contradicciones existentes entre las normas y las políticas públicas", p. 68.

Lo penoso es que ello refuerza la demagogia y el autoengaño. Mientras que lo que verdaderamente toma vuelo es la discrecionalidad, la arbitrariedad y el abuso de poder.

Quizás ahí resida una clave para entender la razón de ser (o el sinsentido) de la Ley de la Madre Tierra.



## LEY 300 UN EJERCICIO DE UTOPIÍA

*Hernán Zeballos H.\**

### INTRODUCCIÓN

Desde el inicio del actual gobierno, el mismo se ha dedicado desmontar la República, nacida en 1825, para sustituirla por un Estado Plurinacional, conformado por 36 naciones indígenas, originario campesinas y los “bolivianos y bolivianas” casi de manera marginal.

Después de la aprobación, contra viento y marea, de la nueva Constitución Política que conforma este nuevo Estado plurinacional, se ha puesto en marcha una maquinaria institucional, dedicada a borrar todo lo anterior y a promulgar nuevas leyes, con una velocidad impresionante. No importa que muchas de ellas sean repetitivas, lo que importa es que todo lo anterior construido en casi dos siglos, sea borrado para ser sustituido por Leyes 1 al infinito.

La Ley No. 300<sup>1</sup> que aprueba la Ley Marco de la Madre Tierra y Desarrollo Integral para Vivir Bien es una prueba adicional, sumada a otras en esta materia como fueron la Ley General de Desarrollo Rural Sostenible para Vivir Bien<sup>2</sup>, la Ley de Revolución Productiva Comunitaria Agropecuaria<sup>3</sup>. Las tres apuntan prácticamente a lo mismo la administración del recurso tierra y el desarrollo agropecuario. En ese afán de borrar lo pasado ignoran los avances logrados en los últimos 59 años, a partir de la Ley de Reforma Agraria de 1953, que sentó las bases para una redistribución de la tierra, lo cual permitió el desarrollo agropecuario de manera significativa. Debe tenerse presente que esta Ley hasta la actual Ley del Instituto Nacional de Reforma Agraria (INRA)<sup>4</sup> sigue vigente y sigue siendo utilizada para los efectos de distribución de la tierra. Lamentablemente el otorgamiento de tierras, sufre una permanente y perversa redistribución, con avasallamientos, precisamente sobre áreas trabajadas.

De igual manera sigue vigente la Ley 1333 sobre el Medio Ambiente<sup>5</sup>, que significó un avance positivo, surgido a partir de la Reunión de Rio de Janeiro de 1992 que sentó las bases de un accionar internacional coherente en torno a este importante tema.

La Ley 300, según la formulación de su artículo 1, tiene por objeto: “establecer la visión y los fundamentos del desarrollo integral en armonía y equilibrio con la Madre Tierra para Vivir Bien, garantizando la continuidad de la capacidad de regeneración de los componentes y sistemas de vida de la Madre Tierra”.

\* Ph.D Economía Agrícola, Universidad de Wisconsin, U.S.A., 1975. Especialista política agrícola y medio ambiente.

1 BOLIVIA, Estado Plurinacional de. Gaceta Oficial. Ley marco de la Madre Tierra y Desarrollo Integral para Vivir Bien. 15 de Octubre 2012.

2 BOLIVIA, Estado Plurinacional de. Gaceta Oficial. Ley General de Desarrollo Rural Sostenible para Vivir Bien.

3 BOLIVIA, Estado Plurinacional de. Gaceta Oficial. LEY DE LA REVOLUCIÓN PRODUCTIVA COMUNITARIA AGROPECUARIA. Ley 144, 26 junio 2011.

4 BOLIVIA. Gaceta oficial. Ley 1715 INRA, 18 de octubre de 1996.

5 BOLIVIA, Gaceta oficial. Ley del Medio Ambiente. Ley 1333. 27 de abril de 1992.

De inicio se mezclan dos conceptos: el del recurso natural tierra al de Vivir Bien, ambos dirigidos preferentemente a otorgar Derechos colectivos e individuales a favor de las naciones y pueblos indígena originario campesinos comunidades interculturales y afrobolivianas. Parecería que el resto de los bolivianos no existiéramos, porque eventualmente en uno que otro artículo se hace referencia a su presencia.

La hipótesis de partida para los que elaboraron la Ley, parecería ser el de que BOLIVIA en pleno siglo XXI y después de más de 180 años de existencia es una sociedad centralmente agraria que vive del aprovechamiento simple de la base de recursos naturales renovables y que los personajes centrales vinculados a esa realidad son las naciones y pueblos indígena originario campesinos comunidades interculturales y afrobolivianas, hacia quienes se dirige casi todo el enfoque de la Ley.

En lo que sigue, intentaré demostrar que todo lo anterior, pese a algunos aspectos de contenido y definición técnica en la Ley totalmente válidos, la mayor parte de la filosofía y argumentos sobre la materia no responden a la realidad que ha vivido y vive el país en la segunda mitad del siglo XX y esta primera etapa del siglo XXI.

Cabe señalar que como escribe un destacado jurista que trabajó en la Ley del Medio Ambiente, “Tal vez como en ningún otro campo, como en el de la tutela del ambiente y del desarrollo sostenible, las ciencias jurídicas vienen mostrando con tanta evidencia su obsolescencia, su precariedad teórica, su incapacidad para poner a ritmo con la velocidad vertiginosa de los acontecimientos. Sus doctrinas, sus principios, sus instituciones, su lectura de la realidad y del propio fenómeno jurídico, se tambalean o derrumba frente a los requerimientos tutelares del ambiente”<sup>6</sup>.

Resulta asimismo interesante destacar la opinión de un destacado jurista nacional que apunta: “la persona tiene una indisoluble continuidad biológica con los vegetales y animales aún cuando su esencia está por encima del mundo animal y vegetal, ya que todos ellos están atados a la naturaleza y no pueden independizarse de ésta.

Sin embargo, –esto es digno de destacar con relación al presente análisis de la Ley 300– a pesar de esta realidad, el ser humano es un individuo que se sostiene asimismo por la inteligencia y la voluntad en sus esferas cognitiva y afectiva, por lo que posee independencia y libertad frente al medio que lo circunda, dependiendo de su propio mundo interior en el cual experimenta la vivencia de los valores que capta como son el amor, la bondad y justicia entre otros.

En este contexto, la vida humana no está constituida sólo por el hombre, sino también por el mundo que lo circunda. La vida del ser humano no es sólo su yo ni es tampoco el mundo, sino una realidad dual que consiste en una íntima correlación entre el yo y su mundo”<sup>7</sup>.

---

6 Antonio, Andaluz. (2003). *Derecho ambiental, Propuestas y ensayos*. Universidades Públicas Privadas de Santa Cruz de la Sierra. Santa Cruz.

7 Murcienes, Gálvez y Verástegui, Paulino Palao. (2010). *Panorama de la Reforma del sistema de Justicia Penal en Bolivia*. La Paz, Plural editores.

## 1. SITUACIÓN DEL SECTOR AGROPECUARIO AL 2011

Los datos del Censo Agropecuario de 1950 mostraron que Bolivia era un país con un sector agrario muy atrasado, éramos, fuertemente dependientes de las importaciones de alimentos para proveerlos principalmente a los centros urbanos y a las minas, la principal fuente de riqueza. La población rural era mayoritaria con alrededor del 75% y nuestros núcleos urbanos eran todavía de escasa población y en general muy pobres.

La revolución de 1952, con sus tres grandes transformaciones: Nacionalización de Minas, Voto Universal y Reforma Agraria, particularmente esta última, transformaron la economía nacional. El sector agropecuario, después de una contracción nacional en la producción entre 1953 y 1960, empezó a desarrollarse por impulso del desarrollo en el departamento de Santa Cruz. Bolivia a fines de siglo XX, con excepción de trigo, prácticamente alcanzó a ser autosuficiente en su provisión de alimentos y se convirtió en exportador de alimentos, particularmente la soya y derivados, pero también azúcar, maíz y lo que es muy importante productos con valor agregado como es el caso de la soya, la industria azucarera y maderas elaboradas.

La situación del sector al 2011 y la estructura en la producción agropecuaria se muestra en el Cuadro No. 1.

<b>CUADRO 1</b>			
<b>PIB GLOBAL Y DEL SECTOR AGRÍCOLA</b>			
<b>AÑOS 2001, 2005 Y 2011</b>			
<b>SECTOR</b>	<b>Valor</b> <b>(Millones de Bolivianos de 1990)</b>		
	<b>2001</b>	<b>2005</b>	<b>2011</b>
			34.271,
Global	22.732,7	26.030,2	6
Agricultura, silvicultura, caza y pesca	3.288,1	3.778,9	4.249,0
Productos agrícolas	2.079,5	2.448,7	2.575,5
<b>Valor</b> <b>(Porcentaje)</b>			
Participación de "agricultura, silvicultura, caza y pesca" en el PIB global	14,5	14,5	12,4
Participación de "productos agrícolas" en el PIB global	9,1	9,4	7,5

Fuente: INE, elaboración propia.

Las cifras del PIB agropecuario para el periodo 2001 – 2011 revelan que la participación ha caído de un 23,5% el 2001, a 21,6% el 2009 y a 19,9% el 2011.

El producto interno bruto agropecuario ha ido cambiando ligeramente en el último cuatrienio de un aporte de 13,3% el 2008 cae a 12,4% el 2011, con una estructura de 12,4 % proveniente de la Agricultura, Silvicultura y Pesca, 44,2% productos agrícolas no industriales, 16,4% productos agrícolas industriales y 39,4% provenientes de la ganadería y la producción de coca. El peso de la producción de alimentos es significativo, contribuye con el 5,9% del PIB nacional al interior del sector el PIB agrícola representa el 55,8% del PIB total lo que expresa la contribución de la producción de bienes y servicios manufactureros de origen agrícola que contribuyen con valor agregado a la economía.

Tal como lo ha caracterizado el sociólogo Danilo Paz B., el país la agricultura y el desarrollo rural al presente constituyen una trilogía: la agricultura campesina, la empresarial y la de los pueblos indígenas, estos últimos todavía dependiendo en un amplio porcentaje para su subsistencia de la recolección, la caza y la pesca.

En esa trilogía el aporte del valor de la producción agropecuaria campesina frente a la empresarial cae de 82,2% entre 1961-63 a 42,6% entre 1991-93 y a 39,7% entre 2000-2002.

Lo anterior confirma el hecho de que no tiene sentido legislar en torno al recurso tierra, así se la llame “madre tierra”, como estuviéramos en la época de los 50 o mucho antes.

## 2. LOS PROBLEMAS AMBIENTALES

Un tema central por supuesto en torno al manejo del recurso tierra, son los serios problemas ambientales que se han dado en los últimos 60 años.

La distribución de la tierra resultado de la Reforma Agraria de 1953, tuvo dos efectos distintos en la parte andina, altiplano y valles, por un lado donde los procesos de distribución, debido a la mayor población y al fuerte crecimiento de la misma en este lapso de tiempo, devinieron en la creación del minifundio. Bajo estas condiciones, unido al bajo nivel tecnológico, derivaron en un proceso de desertificación de las tierras, con una pérdida considerable de la productividad de las mismas.

A título de ejemplo los datos del INRA, a diciembre de 1993 mostraban 498.051 ha distribuidas entre 157.900 unidades agropecuarias, un promedio de 3,10 ha por unidad. La siguiente categoría de propiedades entre 10 a 49,9 ha daban 6.269.682 ha entre 366.434 unidades agropecuarias un promedio de 17,1 ha por unidad<sup>8</sup>.

El Sistema de Monitoreo y Evaluación de los procesos de desertificación de las tierras de Bolivia, cuyas tareas estuvieron dirigidas a: i) monitoreo de los procesos de erosión de suelos, ii) monitoreo del avance de salinización y/o sodificación de suelos, iii) monitoreo de la pérdida de vegetación natural, iv) monitoreo de los índices de desarrollo humano (calidad de vida y pobreza) elaboraron el mapa de “Degradación de la Tierra de Bolivia”, el cual muestra que los valles de Cochabamba, Chuquisaca, Tarija y La Paz tenían muy alto nivel de degradación. Las provincias altiplánicas de La Paz, Oruro y Potosí mostraban nivel alto de degradación. (Datos para el año 2002).

Claramente son provincias con población originaria predominante de aymaras y quechuas, los cuales según queda explícito en la Ley de la Madre Tierra, tienen saberes ancestrales, conforme a los cuales no debería existir este grave deterioro de la capacidad de uso de las tierras en ambas regiones.

En cuanto al segundo aspecto, la creciente deforestación de las provincias amazónicas de los Departamentos Santa Cruz, Beni y La Paz que empieza con la migración de población de las zonas rurales a principios de 1960, como parte de la acción gubernamental de interconectar por carretera las regiones Oriental y Occidental y hacia

---

8 Hernán, Zeballos. (2006). *Agricultura y desarrollo sostenible*. La Paz, COSUDE – SIRENARE. Plural editores.

el norte de La Paz, junto a la acción política de crear el Instituto Nacional de Colonización que entre 1960 a 1975, apoyó de manera técnica y con apoyo logístico en el desarrollo de Caranavi-Alto Beni, Chimoré-Ivirgarsama en el Chapare, Yapacaní y Bella Vista en eje Yapacaní-Chimoré y posteriormente la zona de San Julián en el eje Río Grande – Trinidad.

Esto permitió el desarrollo de la zona integrada en las provincias norteñas de la capital cruceña, luego la zona este del río Grande con el proyecto “Lowlands”, y el proyecto de colonización San Julián.

Todo ello al costo de una gran deforestación. Las cifras de deforestación entre 1975-2002 (datos ERTS, Ministerio de Desarrollo Sostenible) alcanzaron a 10 millones de ha

Las cifras más recientes son dadas por la Fundación Amigos de la Naturaleza<sup>9</sup> Informe que señala lo siguiente: “La deforestación y degradación de bosques ocurren en todos los ecosistemas boscosos de Bolivia, principalmente en el bosque amazónico, en el bosque en transición, en el bosque seco chiquitano, en el bosque sub-andino y en el Chaco. En un escenario de deforestación para el año 2100 se encuentra que la expansión de la frontera agrícola en Bolivia será la principal causa de deforestación llegando ésta a superar las 33 millones de hectáreas de bosque. En tierras bajas, los procesos de deforestación son responsables del 95% de la reducción en el nivel de biodiversidad, mientras que el cambio climático solamente es responsable del 5%.”

“La deforestación esperada de 33 millones de hectáreas para finales de este siglo, significa la emisión de 8 mil millones de toneladas de CO<sub>2</sub>.”

“El cambio climático y el calentamiento global agravan este escenario de deforestación. Se ha establecido que los ecosistemas montanos serán menos resistentes a incrementos de temperatura con relación a los ecosistemas de zonas bajas. En todo caso, los ecosistemas más afectados serán aquellos ecosistemas de ladera (valles cerrados) y los bosques húmedos, aunque en el altiplano las condiciones de bio-productividad en las praderas también se verán afectadas por el aumento en la inestabilidad de las precipitaciones y el descenso de recarga de los acuíferos. Esto conducirá a una pérdida dramática de la capacidad productiva de los ecosistemas. Tomando en cuenta que existe una importante concentración poblacional en el altiplano y los valles, esto tendrá impactos serios y posiblemente dramáticos para el país.”

¿En torno a esta realidad, que plantea la Ley 300 para resolverla?

En la parte relativa a definiciones, propone dos aspectos: i) Garantía de restauración de la Madre Tierra; ii) Garantía de regeneración de la Madre Tierra y para ello determina la Participación Plural, entendida como: “El Estado Plurinacional de Bolivia y el pueblo boliviano, para la defensa de los derechos de la Madre Tierra, utilizan procedimientos consensuados y democráticos con participación amplia en sus diversas formas.” Adicionalmente de manera romántica asume: “El Estado Plurinacional de Bolivia promueve la complementariedad de los seres vivos en la Madre Tierra para Vivir Bien y asume la complementariedad entre los saberes y conocimientos tradicionales y las Ciencias.”

9 Andrea Urioste. (2010). *Deforestación en Bolivia. Una amenaza mayor al cambio climático*. La Paz. FAN Bolivia.



Al mismo tiempo el Artículo 11. (DEBERES DE LA SOCIEDAD Y LAS PERSONAS), dispone lo siguiente: “El responsable directo del daño ocasionado a los componentes o zonas de vida de la Madre Tierra está obligado a restaurar el mismo, de manera que se aproximen a las condiciones preexistentes al daño, sea directamente o por medio del Estado, cuando corresponda. El Estado Plurinacional de Bolivia a su vez exigirá la devolución de lo erogado al responsable directo, conforme a Ley específica.”

La pregunta que surge, es ¿será posible generar un programa de la magnitud que se requiere para lograr el restablecimiento de los cerca de 12 millones de ha deforestadas? ¿Será posible lograr que los miles de campesinos, los miles de “transculturales” como se denomina ahora a los campesinos migrantes de las tierras a las tierras bajas, las decenas de empresas que trabajan en la agricultura y ganadería empresarial, puedan cumplir esta disposición? En el mejor de los casos si se dejarán bajo cultivo 3 millones de ha habría la necesidad reforestar los otros 9 millones de ha, lo cual socialmente sería imposible imponer y se requerirían cuando menos de 9 mil millones de dólares para lograrlo.

Supondría además paralizar todo nuevo acceso a las áreas con cubierta forestal, lo cual dada la necesidad de miles de campesinos ansiosos de instalarse en nuevas tierras es una necesidad imparable. A título de ejemplo que, algo que está tan a la mano como el parque Mallasa, que cuenta con las reservas legales del caso, está actualmente siendo invadido por las comunidades rurales para convertirlas en un área urbana más.

El otro ejemplo conspicuo en este momento es la batalla por el territorio TIPNIS, con el pretexto de abrir un nuevo eje de interconexión entre Occidente y el Beni, se pretende avasallar esta zona. En el fondo, el mayor interés es el de conceder tierras a los nuevos contingentes poblacionales que buscan mejorar su situación económica con el cultivo de coca. ¿Una vez abierta la carretera por medio del TIPNIS no se arrasará con miles de bosques?

El periodo 1992-2005, desde la aprobación de la Ley 1333 de Medio Ambiente que complementariamente creó un esquema institucional conformado por el Ministerio de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible, con un Sistema Regulatorio sobre los recursos naturales (SIRENARE), con programas específicos, como el Sistema de Monitoreo y Evaluación de los procesos de desertificación ya señalado, el Programa Nacional de Cambio Climático, la elaboración de mapas de capacidad de uso mayor del suelo (CUMAT) que fueron realizados para varios departamentos, mecanismos de autorización de desmontes, la exigencia de presentación de Planes de Manejo Forestal a las empresas que se otorgaron concesiones forestales, no se logró detener la avalancha humana y el desarrollo económico que implicó la misma.

Todo este proceso permitió además generar un aprovechamiento de ciertos recursos naturales renovables que tienen su origen en los bosques como son el cacao, aunque ya hay más de 9.000 ha de cacao cultivado entre Alto Beni y el Chapare, las maderas que han derivado en una actividad industrial importante, la castaña, la goma (hevea). En primera etapa se exportó solo madera aserrada, en los últimos años se exporta con valor agregado en forma de muebles, puertas y ventanas, y la castaña, con la hazaña de que el 2011 se exportaron los productos maderables a un total de 67 países. Debe recordarse además

los esfuerzos que se han realizado por parte del gobierno, para el “Programa Nacional de Biocomercio Sostenible”<sup>10</sup>.

Las cifras de exportación, en dólares americanos, según datos del INE, en la última década son las siguientes:

<b>CUADRO 2</b>			
<b>EXPORTACIÓN DE PRODUCTOS SELECCIONADOS</b>			
<b>AÑOS 2001, 2005 Y 2011</b>			
<b>PRODUCTO</b>	<b>Valor</b>		
	<b>(Dólares)</b>		
	<b>2001</b>	<b>2005</b>	<b>2011</b>
Cacao	1.177.541	1.459.035	2.785.814
Goma	6.405	798	590
Castaña	27.746.143	75.049.446	148.372.731
Madera y manufacturas de madera	51.057.466	78.561.106	127.464.159
Azúcar, sacarosa, alcoholes	121.543.000	90.252.000	30.031.000

FUENTE: elaboración propia en base a datos del INE.

A lo anterior hay que añadir el desarrollo de la industria azucarera que, junto con la soya se ha constituido en el puntal de una considerable dinámica de producción para el mercado interno y la exportación de azúcar y alcoholes.

Claramente las exportaciones de azúcar han caído considerablemente, como resultado de medidas públicas que impidieron la exportación en algunos casos, la necesidad de necesidad de permiso para hacerlas. El afán regulador y centralista parecería ser lo que explica esta caída. A la fecha en que se escribe este documento hay nuevamente el reclamo de los productores azucareros con miles de qq. almacenados que no pueden ser exportados, mientras los precios internos caen y se crean condiciones para que la próxima zafra pueda reducirse.

Pero esas exportaciones y la industrias conexas son relativamente poco importantes frente a la magnitud total del PIB en los últimos 5 años, dado el enorme peso que han adquirido en su composición por la exportación de hidrocarburos y minerales, a unos precios muy superiores a los que se tenían el 2005 y años anteriores.

En realidad, no es posible retornar la economía para que ella se sustente, estrictamente de los frutos que provee la Madre Tierra y del trabajo que se requiere para extraerlos.

Frente a esa realidad que plantea la Ley de la Madre Tierra.

En el punto 2. “No Mercantilización de las Funciones Ambientales de la Madre Tierra. Las funciones ambientales y procesos naturales de los componentes y sistemas

10 Bolivia. (2002). Ministerio de Desarrollo Sostenible y Planificación. “Diagnóstico sobre el Biocomercio en Bolivia y Recomendaciones para la puesta en marcha del Programa Nacional de Biocomercio Sostenible. Publicación con el apoyo de GTZ y UNCTAD, proyecto “Bolivia Biotrade Country”. (Julio).

de vida de la Madre Tierra,' no son considerados como mercancías sino como dones de la sagrada Madre Tierra.

En el punto 3. Integralidad. La interrelación, interdependencia y la funcionalidad de todos los aspectos y procesos sociales, culturales, ecológicos, económicos, productivos, políticos y afectivos desde las dimensiones del Vivir Bien deben ser la base del desarrollo integral, de la elaboración de las políticas, normas, estrategias, planes, programas y proyectos, así como de los procesos de planificación, gestión e inversión pública, armonizados en todos los niveles del Estado Plurinacional de Bolivia.

¿Será que los productos que se obtienen de la Madre Tierra no se pueden comercializar? Luego, todo tiene que ser objeto de planificación, gestión e inversión pública. La historia económica de los últimos 50 años nos enseña que el aprovechamiento, aporte al consumo interno y exportación, ha sido, en gran medida el resultado de la iniciativa de personas, organizaciones y empresas que actúan en función del mercado.

Otro aspecto que menciona la Ley es: "15. Economía Plural. El Estado Plurinacional de Bolivia reconoce la economía plural como el modelo económico boliviano, 'considerando las diferentes formas de organización económica, sobre los principios de la complementariedad, reciprocidad, solidaridad, redistribución, igualdad, sustentabilidad, equilibrio y armonía, donde la economía social comunitaria complementará el interés individual con el Vivir Bien colectivo."

Lo cual hay que ubicarlo en lo que la Ley establece sobre el Vivir Bien: "El Vivir Bien (Sumaj Kamaña, Sumaj Kausay, Yaiko Kavi Pave). Es el horizonte civilizatorio y cultural alternativo al capitalismo y a la modernidad que nace en las cosmovisiones de las naciones y pueblos indígena originario campesinos, y las comunidades interculturales y afrobolivianas, y es concebido en el contexto de la interculturalidad"... Prosigue: "Significa vivir en complementariedad, en armonía y equilibrio con la Madre Tierra y las sociedades, en equidad y solidaridad y eliminando las desigualdades y los mecanismos de dominación. Es Vivir Bien entre nosotros, Vivir Bien con lo que nos rodea y Vivir. Bien consigo mismo."

Claramente los conceptos de esta filosofía de vida no responden a la realidad presente de una convivencia de los actores económicos que requiere de estímulos económicos, ambiente social propicio y mercados internos y externos para desarrollarse. Así como de una política nacional en los ámbitos fiscal y monetario, así como de relaciones internacionales, que provean el entorno que requieren los actores económicos y sociales del país para su desarrollo.

A lo anterior hay que destacar adicionalmente cuales son los valores que reconoce la Ley del vivir bien. Esto se encuentra establecido en el Artículo 6: Saber Crecer. Saber Alimentarse. Saber Danzar. Saber Trabajar. Saber Comunicarse. Saber Soñar. Saber Escuchar y Saber Pensar.

A título de ejemplo de lo que implica cada uno de estos valores, el de saber danzar está establecido de la siguiente manera: "Vivir Bien, es danzar en gratitud a la Madre Tierra y en celebración de la comunidad y armonía entre las personas donde se manifiesta la dimensión espiritual y energética." Tal vez la Ley está recogiendo con este postulado, algo tan característico de las comunidades rurales, ahora trasladado al ámbito urbano como

son las periódicas fiestas y presteríos que hacen que virtualmente se baile los 365 días del año. En resumen, parecería que por Ley se está estableciendo el principio de menos trabajo y más fiesta.

Todo lo anterior permitirá, según lo establece el artículo 9. El “Derecho de la población rural y urbana a vivir en una sociedad justa, equitativa y solidaria sin pobreza material, social y espiritual, en el marco del goce pleno de sus derechos fundamentales”. Tal como lo plantea el título de este trabajo, una verdadera utopía.

### **3. OTROS ASPECTOS CENTRALES DE LA LEY 300**

3.1. El artículo 5, relativo a definiciones, algunas de las cuales son técnicamente válidas lamentablemente se mezclan con otras enteramente artificiales o “filosóficas”. Veamos:

- i. **Madre Tierra.** Es el sistema viviente dinámico conformado por la comunidad indivisible de todos los sistemas de vida y los seres vivos, interrelacionados, interdependientes y complementarios, que comparten un destino común. La Madre Tierra es considerada sagrada; alimenta y es el hogar que contiene, sostiene y reproduce a todos los seres vivos, los ecosistemas, la biodiversidad, las sociedades orgánicas y los individuos que la componen.
- ii. **El Vivir Bien.**
- iii. **Desarrollo integral Para Vivir Bien.**
- iv. **Componentes de la Madre Tierra Para Vivir Bien.** Son los seres, elementos y procesos que conforman los sistemas de vida localizados en las diferentes zonas de vida.
- v. **Diversidad Biológica.** Es la variabilidad de los organismos vivos de cualquier fuente incluidos, entre otras cosas, los ecosistemas terrestres y marinos y otros ecosistemas acuáticos, así como los complejos ecológicos de los que forman parte; comprende la: diversidad dentro de cada especie, entre las especies y de los ecosistemas.
- vi. **Aprovechamiento.** Es la utilización de los productos de los componentes de la Madre Tierra por personas individuales y colectivas para el desarrollo integral, con fines de interés público y/o comercial, autorizados por el Estado Plurinacional de Bolivia, en armonía y equilibrio con la Madre Tierra.
- vii. **Diversidad Cultural.**
- viii. **Funciones Ambientales.**
- ix. **Funciones Ambientales.** Es el resultado de las interacciones entre las especies de flora y fauna de los ecosistemas, de la dinámica propia de los mismos, del espacio o ambiente físico (o abiótico) y de la energía solar.

- x.** Proceso Natural.
- xi.** Restauración. Es el proceso planificado de -modificación intencional de una zona de vida con el objetivo de restablecer la diversidad de sus componentes, procesos, 'ciclos; relaciones e interacciones y su dinámica, de manera que se aproximen a las condiciones preexistentes al daño, en un tiempo definido.
- xii.** Regeneración. Es la capacidad de una zona de vida o sistema de vida de la Madre Tierra para absorber daños, adaptarse a las perturbaciones y regenerarse, sin alterar significativamente sus características de estructura y funcionalidad inicial.
- xiii.** Sistemas de Vida.
- xiv.** Sociedad Justa, Equitativa y Solidaria.
- xv.** Uso. Es la utilización de los componentes de la Madre Tierra por parte del pueblo boliviano de manera sustentable con fines no comerciales y en armonía y equilibrio con la Madre Tierra.
- xvi.** Vínculos.
- xvii.** Zonas' de Vida. Son las unidades biogeográficas climáticas que están constituidas por el conjunto de las comunidades organizadas de los componentes de la Madre Tierra en condiciones afines de altitud, ombrotipo, bioclima y suelo.

Tal como se ha analizado en los párrafos anteriores, frente a la extensión del territorio, el crecimiento de la población, preferentemente urbana, resulta imposible vivir de lo que solo provee la Madre Tierra, particularmente si la Ley establece de que no hay la posibilidad de utilizar sus componentes o lo que ella genera "con fines no comerciales". Y si además cualquier uso tiene que ser autorizado por el Estado Plurinacional de Bolivia, en armonía y equilibrio con la Madre Tierra, lo cual requerirá una interpretación especial en los Reglamentos que la Ley anuncia deberán ser elaborados a muy corto plazo.

3.2. Otro tema sin duda preocupante para todos aquellos dedicados a la agricultura y ganadera es el artículo 19, el cual en su punto 2, establece la "eliminación de la concentración de la propiedad de la tierra o latifundio y *otros componentes de la Madre Tierra* en manos de propietarios agrarios y empresas para que se logre una mayor equidad en el acceso a los beneficios de la Madre Tierra, con énfasis en la soberanía y seguridad alimentaria y en el fortalecimiento de la economía comunitaria". En este caso, ¿dónde queda la Ley INRA y los procesos de saneamiento de la propiedad? Este artículo, sin duda, puede dar lugar a incentivar las invasiones de propiedades que se encuentran en trabajo, aún de aquellos miles de migrantes que apostaron a un nuevo futuro en el Oriente boliviano y que, de pequeños agricultores poseen propiedades con cultivos de 500 o más hectáreas.

3.3. Asimismo es preocupante y ya se han alzado las voces de protesta en relación al artículo 24, sobre Agricultura, Pesca y Ganadería, que en su inciso 8 determina: "Desarrollar

acciones que promuevan la eliminación gradual de cultivos de organismos genéticamente modificados autorizados en el país a ser determinada en norma específica”. Tal como lo muestra la reciente presentación del IBCE, el 95% de la soya cultivada entre 2011.2012, es soya transgénica, algo más de un millón de ha<sup>11</sup>.

Para Bolivia, la única forma de sostener su producción de soya es mediante el uso de tales semillas ya que tiene que competir con Brasil y Argentina dos gigantes mundiales en la producción de esta oleaginosa y aunque en menor escala Uruguay y Paraguay, todos los cuales usan este tipo de semilla.

3.4 Resulta asimismo adverso para el desarrollo del sector agropecuario, en relación a este artículo 24, el inciso 11 que establece “prohibir la producción de agrocombustible y la comercialización de productos agrícolas para la producción de los mismos en tanto que es prioridad del Estado Plurinacional de Bolivia precautelar la soberanía con seguridad alimentaria”.

Esta decisión ya establecida por Ley, atenta contra un potencial enorme que tenemos para producir agrocombustibles, como lo hace el Brasil, cuando tenemos especies naturales, como el macororó y otros que podrían aprovecharse para este propósito, así como el caso de en lugar exportar aceite crudo de soya, avanzar un paso en el proceso industrial exportando biodiesel, sin perjudicar lo mínimo el medio ambiente o la producción de alimentos. De esta manera, podríamos reducir un poco la presión para el uso de combustible fósiles con beneficios para el medio ambiente con relación al cambio climático, una de las preocupaciones válidas de la Ley 300.

3.5. Resulta interesante destacar, desde el ángulo económico, el artículo 27, sobre el agua que dispone: inciso 6: “Promover el aprovechamiento y uso sustentable del agua para la producción de alimentos de acuerdo a las prioridades y potencialidades productivas de las diferentes zonas”, así como el 8 que establece: “promover el aprovechamiento de los recursos hídricos de los ríos, lagos y lagunas que conforman las cuencas hidrográficas”. Esta sí, debería ser de la máxima prioridad, aprovechar la abundancia de recursos hídricos, con un enorme potencial hidroenergético para disponer de los mismos a favor de la provisión de una fuente de energía renovable (nuevamente, con efectos favorables al medio ambiente), fortaleciendo nuestros propios derechos, ya que estamos perdiendo una buena parte ellos en beneficio de los países vecinos.

Este artículo, a su vez, en su inciso 12, tiene otro aporte importante: “desarrollar políticas para el cuidado y protección de las cabeceras de cuenca, fuentes de agua, reservorios y otras, que se encuentran afectados por el cambio climático, la ampliación de la frontera agrícola o los asentamientos humanos no planificados y otros”. Esta es una verdadera necesidad de política, para lograr un adecuado aprovechamiento y preservación de las obras hidráulicas que se han realizado en los últimos 50 años<sup>12</sup>.

11 IBCE. (2012). *Revista Comercio Exterior*, No. 207, (Octubre). Sector oleaginoso: “Aporte agroalimentario para Bolivia y el Mundo”.

12 Bolivia. (2010). Ministerio de Medio Ambiente y Agua. “Inventario Nacional de Presas, Bolivia 2010. Autor: Programa de Desarrollo Agropecuario Sustentable. Cochabamba, (Diciembre).

## CONCLUSIONES

El principal problema de la Ley de la Madre Tierra, tal como lo destaca Jordán en su análisis sobre el nuevo código minero, es su carácter esencialmente teleológico<sup>13</sup>. Esto es, se pretende crear un nuevo modelo que arrasa con todo lo avanzado en materia de desarrollo agropecuario y medio ambiente, para retrotraernos a un pasado supuestamente paradisíaco, donde el hombre vive simplemente estirando la mano para obtener lo que provee la Madre Tierra, y esta queda intocada en todas sus formas de vida.

Más que una Ley sobre el manejo de los recursos de tierra y medio ambiente, esta es una norma que da pautas sobre un nuevo modelo de vida, esencialmente utópico.

Es muy poco probable que su aplicación se haga efectiva con el tiempo, las necesidades de desarrollo del país, así como su avance hasta el estado presente no harán posible que la sociedad pueda aceptar las reglas que esta Ley pretende imponer desde el principio como el de imponer ciertas formas de vida, de conducta, como el que comer, como divertirse, como ganarse el sustento. Constituimos una sociedad que, cuando menos en los principales ámbitos urbanos ha diversificado su forma de vida, tiene empresas, tiene centros culturales, tiene un sistema educativo que cada vez avanza hacia niveles superiores y difícilmente podría retroceder hacia la utopía de vivir con lo que provee la Madre Tierra, el símbolo de todo, además sin poder comercializar lo que ella genera. O una sociedad que pretenda avanzar, desconociendo la importancia del conocimiento y desarrollo científico y tecnológico.

---

13 Fundación Milenio. (2011). *Incertidumbre jurídica. Los riesgos del cambio legal*. Análisis. No. 12. (Septiembre).

## BIBLIOGRAFÍA

Andaluz, Antonio. (2003). *Derecho ambiental. Propuestas y ensayos*. Universidades Públicas Privadas de Santa Cruz de la Sierra. Santa Cruz.

BOLIVIA. (2012). Gaceta Oficial. *Ley Marco de la Madre Tierra y Desarrollo Integral para Vivir Bien*. (15 de Octubre).

\_\_\_\_. Gaceta Oficial. *Ley General de Desarrollo Rural Sostenible para Vivir Bien*.

\_\_\_\_. (2011). Gaceta Oficial. *Ley de la Revolución Productiva Comunitaria Agropecuaria*. Ley 144, (26 junio).

\_\_\_\_. (1996). Gaceta Oficial. *Ley 1715 INRA* (18 de octubre).

\_\_\_\_. (1992). Gaceta oficial. *Ley del Medio Ambiente*. Ley 1333 (27 de abril)

\_\_\_\_. (2002). Ministerio de Desarrollo Sostenible y Planificación. *Diagnóstico sobre el biocomercio en Bolivia y recomendaciones para la puesta en marcha del Programa Nacional de Biocomercio Sostenible*. Publicación con el apoyo de GTZ y UNCTAD, proyecto “Bolivia Biotrade Country”. (Julio).

\_\_\_\_. (2010). Ministerio de Medio Ambiente y Agua. (2010). Inventario Nacional de Presas. Autor: Programa de Desarrollo Agropecuario Sustentable. Cochabamba. (Diciembre).

Fundación Milenio. (2011). *Incertidumbre jurídica. Los riesgos del cambio legal*. Análisis, No. 12. (Septiembre).

Gálvez Murcientes y Paulino Verástegui Palao. (2010). *Panorama de la reforma del sistema de Justicia Penal en Bolivia*. La Paz, Plural editores.

IBCE. (2012). *Revista Comercio Exterior*, No. 207 (Octubre) 2012. “Sector oleaginoso: Aporte agroalimentario para Bolivia y el Mundo”.

Urioste Andrea (2010). *Deforestación en Bolivia. Una amenaza mayor al Cambio Climático*. E.FAN Bolivia.

Zeballos Hurtado Hernán. (2006). *Agricultura y desarrollo sostenible*. La Paz, COSUDE – SIRENARE. Plural editores.





## **EL POSIBLE IMPACTO DE LA LEY DE LA MADRE TIERRA EN LA AMPLIACIÓN DE LA FRONTERA AGRÍCOLA Y SUS EFECTOS SOBRE LA AGRICULTURA COMERCIAL Y EMPRESARIAL**

*Ovidio Roca\**

La percepción generalizada del sector agrícola empresarial con respecto a la Ley Marco de la Madre Tierra y Desarrollo Integral para Vivir Bien, es la de una declaración lírica ecologista y con evocaciones y reminiscencia de culturas andinas ancestrales. Una ley orientada y adecuada para una agricultura de pequeñas comunidades agrícolas, cuya producción está destinada a mercados comunales.

No es una ley destinada a promover una agricultura comercial que satisfaga la demanda alimenticia de nuestra población, que sobrepasa los diez millones de habitantes, necesidades que para ser satisfechas necesitan de cultivos extensivos, técnicas modernas, uso de maquinarias y nuevos tipos de semillas, en un necesario marco de sostenibilidad y respeto por el medio ambiente.

En general los agricultores no tienen mayores observaciones a la ley de la Madre Tierra, salvo que no se adecua a la promoción del desarrollo agropecuario. Además, según previsiones de la misma, al no estar reglamentada no ha entrado en vigencia; pero el hecho de que esté en proceso de implementación y conocidas sus restricciones, inmediatamente causa inseguridad y limitación de las inversiones en infraestructura y tecnología y restringe el crecimiento de la frontera agrícola.

Es importante puntualizar, que la inseguridad jurídica y malestar en el campo productivo agrícola, no se genera solo por esta u otra ley o norma específica, sino que es producto del marco de políticas, la orientación ideológica estatista, confiscatoria y antiinversión privada del gobierno, su complicada relación con la actividad emprendedora y la manifiesta falta de respeto a la propiedad de la tierra.

### **NORMAS QUE AFECTAN AL SECTOR AGRÍCOLA**

El ambiente que afecta las decisiones empresariales, para realizar inversiones y ampliaciones en el sector agrícola y por ende aumentar la oferta de productos alimenticios para la población, esta relacionada principalmente con las siguientes normas y acciones consideradas inadecuadas e inconvenientes:

Prohibición de los transgénicos y limitaciones al uso de tecnologías; plazos cortos y criterio discrecional para determinar la Función Económica Social (FES); control de exportaciones y franja de precios; falta de titulación y limitación a la extensión de la propiedad rural, como máximo hasta 5.000 ha.

\* Economista agrícola.

## 1. TRANSGÉNICOS Y LIMITACIONES AL USO DE TECNOLOGÍAS

El discurso actual de los socialistas latinoamericanos, mientras están en la oposición, son un cúmulo de planteamientos, populistas, ambientalistas e indigenistas, los que se olvidan cuando están en el gobierno. Pasan entonces de la prédica demagógica a la praxis estalinista, para consolidarse y perpetuarse en el poder, liquidando cualquier posibilidad de disidencia y por supuesto olvidándose de los pueblos indígenas y del ecologismo.

Como parte de este discurso ecologista, tenemos la oposición ideológica a las semillas transgénicas, olvidando que la producción agrícola usando estas semillas, debidamente probadas y certificadas, permite resguardar y aumentar la producción para abastecer de alimentos a una población especialmente urbana cada vez más grande, varios millones de personas, la que con cultivos de huertas y pequeñas parcelas no es posible satisfacer.

En enero del 2013, el Presidente Correa del Ecuador, militante del Socialismo Chavista y en campaña para su reelección, ha propuesto modificar su Constitución Socialista para autorizar el uso de transgénicos, y “cuadruplicar así la producción y aliviar la pobreza”, expresando que su error al prohibir constitucionalmente los transgénicos, fue producto de un “ecologismo infantil”.

Bolivia, siguiendo el libreto chavista y aplicando el “ecologismo infantil”, introdujo en la ley de la Madre Tierra, artículo 24 y numerales 7, 8 y 9, la prohibición de los transgénicos:

- Prohibir la introducción, producción, uso, liberación al medio y comercialización de semillas genéticamente modificadas en el territorio del Estado Plurinacional de Bolivia, de las que Bolivia es centro de origen o diversidad y de aquellas que atenten contra el patrimonio genético, la biodiversidad, la salud de los sistemas de vida y la salud humana.
- Desarrollar acciones que promuevan la eliminación gradual de cultivos de organismos genéticamente modificados autorizados en el país a ser determinada en norma específica.
- Desarrollar capacidades institucionales, técnicas, tecnológicas y legales para la detección, análisis de riesgos y control de organismos genéticamente modificados y sus derivados en condiciones de tránsito, así como para el monitoreo de aquellos presentes en el país con fines de su gradual eliminación.

Con estas prohibiciones se afecta la capacidad productiva nacional y se pierde competitividad ante los países vecinos, especialmente del Mercosur, que utilizan masivamente semillas transgénicas y lo extraño es que no se prohíbe importar productos elaborados con los granos de estas semillas transgénicas, consideradas peligrosas.

El tabú de los transgénicos, afecta la producción nacional no solo de soya, sino de trigo y maíz que alternan sus cultivos con las oleaginosas, y el normal abastecimiento de los avicultores, lecheros, piscicultores, porcicultores, que usan la torta de soya y girasol para elaborar los alimentos balanceados para sus animales.

El caso del maíz es relevante pues este cereal es la base de la industria avícola boliviana, principal fuente alimenticia urbana, y si no usamos semillas transgénicas, produciríamos muy poco, escasamente para la “aqha” tradicional.

En innumerables oportunidades, los agricultores comerciales han señalado al Gobierno, que la Ley de la Madre Tierra limita la ampliación de la frontera agrícola y atenta contra la producción de soya transgénica y otros cultivos de rotación como el maíz y el algodón, los que contribuyen a la seguridad alimentaria con soberanía y al desarrollo de una agricultura sostenible y con alta tecnología en el país.

## **2. LA FUNCIÓN ECONÓMICA Y SOCIAL (FES)**

La Función Económica Social, que es el requisito para mantener la propiedad de las tierras según la Ley Agraria 1715 y 3545, requiere ser verificada cada dos años y su incumplimiento es causal de reversión de la propiedad. Con la Ley de la Madre Tierra y un conjunto de disposiciones adicionales, se amplían los requisitos exigidos para el cumplimiento de esta función, adicionando cada vez nuevas exigencias, ambientales, laborales y otras, dando además atribuciones expeditivas y discrecionales a terceros, para afectar la seguridad de la propiedad.

Con estos problemas y limitantes burocráticas y la discrecionalidad en la verificación cada dos años de la función económica y social; se genera una alta incertidumbre e inseguridad jurídica para la propiedad la tierra, además de lo fáctico, por los constantes avasallamientos, que no son frenados ni desalentados por el gobierno.

Pese a la orientación ecologista de la Ley de la Madre Tierra, los funcionarios públicos cuando verifican la FES, aplican sus propias experiencias, visión y criterios agraristas; los que prevalecen sobre el texto de la ley. Hemos podido ver en el campo, cuando van las brigadas a realizar el saneamiento y verificar la FES, el humo que les precede y el monte tumbado y ardiendo. Esta absurda actitud de los propietarios de tierras de mostrar trabajo tumbando los montes, aun aquellos que debían ser de preservación y servidumbre ecológica, muestra su desesperación para satisfacer a los funcionarios públicos.

Cabe mencionar que la Ley 3545, en su artículo 13, establece competencias que generan mayor inseguridad, al posibilitar la discrecionalidad de algunas entidades y organizaciones para confiscar las tierras que deseen:

- Art. 13, numeral 7: Revertir tierras de oficio o a denuncia de la Superintendencia Agraria, Superintendencia Forestal, Servicio Nacional de Áreas Protegidas, Comisión Agraria Nacional, Comisiones Agrarias Departamentales y Organizaciones Sociales Agrarias miembros de la Comisión Agraria Nacional o de las Comisiones Agrarias Departamentales, por la causal de incumplimiento total o parcial de la Función Económico Social.”

Todo esto frena las inversiones en los predios agrícolas y limita la ampliación de la producción.

### 3. CONTROL DE EXPORTACIONES Y FRANJA DE PRECIOS

Las limitaciones para la exportación de productos agropecuarios y agroindustriales, establecidas juntamente con la “fijación de bandas de precios para el mercado interno y la obtención de los permisos de exportación, previa verificación del abastecimiento del mercado interno a precio justo”; han generado que el flujo de las exportaciones, sea insuficiente y por ende, que los galpones y silos de almacenaje estén repletos de azúcar, granos de soya, maíz, girasol y arroz, producidos en las campañas anteriores y que no pudieron ser vendidos.

Esta situación tiene consecuencias económicas desastrosas para los productores, sean pequeños, medianos o grandes, quienes por la falta de espacio en los silos, no tienen lugar a dónde entregar su producción, debiendo comercializarla con especuladores locales, que les pagan un precio inferior al del mercado y perdiendo el resto por carencia de almacenaje.

Es un hecho conocido, menos por el Gobierno, que las prohibiciones de exportación reducen los ingresos de los agricultores, y los desincentivan a sembrar y producir más.

Igualmente sabe cualquier productor o comerciante, menos el Gobierno, que la busca de mercados y la consolidación de clientes es extremadamente difícil y que la interrupción caprichosa de las exportaciones rompe las relaciones comerciales y que luego es extremadamente dificultoso recuperarlas. El cliente requiere seguridad y oportunidad en la provisión y no está dispuesto, sobre todo en un mercado competitivo, a depender de un proveedor inseguro. La base de todo negocio es la confianza.

Llama también la atención, que la prohibición de exportaciones se la realiza para productos de la agricultura comercial, tales como aceite, carne de res, pollo, arroz, soya, azúcar, cuyos precios en su momento, subieron menos que aquellos producidos en el área andina, los que no fueron prohibidos de exportarse.

El criterio de los funcionarios de gobierno de que la exportación limita el consumo interno, no comprende que generalmente la exportación permite subsidiar el consumo local. La producción bananera del Chapare por ejemplo, permite que la población boliviana tenga bananas de buena calidad y a bajo precio, gracias a que las ganancias de la exportación subsidian el mercado interno.

Según un estudio efectuado por el Centro Boliviano de Economía de la Cámara de Industria y Comercio (CAINCO), los países que implementaron prohibiciones a las exportaciones como Venezuela, Bolivia, Ecuador y Argentina tuvieron las inflaciones más altas en el 2008, alcanzando valores de 27.6 por ciento, 11.7 por ciento, 9.1 por ciento y 7.9 por ciento respectivamente.

En cambio, los países sudamericanos que no implementaron esa medida tan drástica para sus economías tuvieron inflaciones más reducidas, Brasil alcanzó una inflación de 6.4 por ciento, Perú 6.7 por ciento, Paraguay 7.5 por ciento y Colombia 7.7 por ciento.

Estos resultados son lógicos, puesto que la prohibición a las exportaciones genera desincentivo a la producción y, por lo tanto, la oferta de bienes tiende a disminuir, lo cual hace que persista la escasez y se generen presiones inflacionarias.

Las prohibiciones para la exportación y en su caso las burocráticas licencias de exportación, nos está haciendo perder competitividad especialmente con Brasil y Argentina, esto implicaría que el rezago tecnológico haría que la producción externa ingrese, como siempre, de contrabando y deprima la producción nacional y finalmente la elimine. Si no exportáramos, soya, torta y aceite, solo necesitaríamos una pequeña área sembrada para el consumo nacional y desaprovecharíamos las economías de escala.

Permanentemente las organizaciones empresariales alertan sobre los efectos negativos que origina esta implementación de la franja de precios, haciendo recuerdo de las malas experiencias que se tuvieron anteriormente en rubros como el azúcar, el maíz y otros cereales.

La libertad de exportación es necesaria para poder aprovechar las oportunidades de buenos precios en el mercado, llegar oportunamente a los puertos y barcos y por ende a los clientes. Además el comprador externo, sabiendo que no hay restricciones a las exportaciones, tiene más seguridad de la oferta boliviana.

#### **4. FALTA DE TITULACIÓN Y LIMITACIÓN A LA EXTENSIÓN DE LA PROPIEDAD RURAL**

Para hacer competitiva la agricultura comercial se requiere de extensiones de tierras que hagan rentable la mecanización, los sistemas de riego y otras tecnologías; limitar la propiedad a un máximo 5.000 ha es una restricción especialmente para la producción comercial de granos.

Hay que considerar que la superficie de un predio no es utilizable en su totalidad, ya sea por las características mismas de los suelos, la topografía, los drenajes, las servidumbres ecológicas y áreas de protección que se establecen en el Plan de Ordenamiento Predial y que pueden superar el cincuenta por ciento del área total de la propiedad, además hay que considerar las necesarias rotaciones anuales.

El INRA tiene como plazo hasta el presente año 2013 para concluir el saneamiento y la titulación, tarea que se le hace difícil de lograr, pues gran parte de la propiedad privada agrícola no ha sido titulada, lo que exige la necesaria ampliación del plazo establecido y un mayor apoyo presupuestario y sobre todo menos trabas, más celeridad y más eficiencia.

Al no entregarse los títulos de las propiedades agrícolas, se crea incertidumbre para el propietario y para los pocos bancos que aun otorgan crédito a los agricultores.

#### **5. AVASALLAMIENTO DE TIERRAS**

Existe una permanente invasión de la propiedad agraria, grupos de avasalladores toman las tierras y luego se dedican a chantajear y amenazar a los propietarios que la adquirieron de manera legal, paralizando la producción y causando saqueos, destrucción y deterioro de las instalaciones, mientras se diluciden las controversias.

Muchos productores afectados tienen miedo de hacer las denuncias correspondientes ante el INRA, que en algunos casos no hace la inspección o se declara incompetente para controlar los avasalladores y al final los productores optan, en muchos casos, por pagar el rescate, la extorsión y el ciclo se repite.

Es un problema preocupante las contradictorias señales políticas gubernamentales, que con discursos antipropiedad privada y anti latifundismo, alientan la toma de las tierras y dan una señal de permisividad al avasallamiento, mientras en reuniones con las organizaciones agropecuarias ofrecen garantías y piden ampliar la producción. Todo esto genera incertidumbre y restringe las inversiones en el sector, lo cual puede generar mayor desabastecimiento de alimentos para la población boliviana.

El Gobierno ha prometido frenar estas actividades delictivas y existe el compromiso del Ministro de Gobierno de darle solución, pero no se ha mencionado ni el momento, ni la forma de operar.

Se señala insistentemente que no hay preocupación del Gobierno por frenar la toma, el avasallamiento y la de confiscación de tierras, pues se trataría de una estrategia geopolítica para la dominación del oriente, usando el traslado de campesinos andinos a esas tierras, a la manera de los “mitimaes” del imperio incaico.

A nivel legislativo existiría un proyecto de ley contra el avasallamiento a la propiedad privada y pública en todas sus formas, es decir, la ocupación ilegal de tierras, minas e inmuebles que está cundiendo por todo del país, causando serios perjuicios en los afectados y evidenciando una falta de garantías para los inversionistas nacionales y extranjeros; vale decir una patente falta de seguridad jurídica en el ámbito nacional.

## **6. COMENTARIOS ADICIONALES SOBRE LA LEY DE LA MADRE TIERRA Y LA AGRICULTURA COMERCIAL Y EMPRESARIAL**

La ley de la Madre Tierra, esta pensada y elaborada, desde la perspectiva de una economía agrícola en un mundo utópico de pequeñas poblaciones y comunidades, las que en armonía con la naturaleza producen para su propio consumo, olvidándose que el problema, la dura realidad; es que vivimos en un planeta superpoblado y con la imperiosa necesidad de alimentar, en el caso de nuestro país una población cada vez mas creciente de mas de diez millones de personas, la mayoría viviendo en ciudades.

Tiene esta ley, una visión ambientalista, ecologista y pachamamica, entiendo bien intencionada de parte de los redactores de la ley, pero que no condice con la práctica cotidiana, ni del Gobierno nacional, ni de los movimientos sociales que le son adictos.

Líricamente plantea una postura ecologista y antiprivatización de los recursos de la naturaleza, que los ejecutores del proceso de cambio, los movimientos campesinos y sindicales (mercantilistas militantes), no practican. Recordemos solamente la invasión de parques y reservas naturales destruyendo la biodiversidad para sembrar coca no acullicable, o de minas generando contaminación de acuíferos y envenenado el entorno biológico.

Pero lamentablemente, en este mundo ideal del vivir bien y en armonía con la madre tierra, se utiliza frecuentemente la ley para colocar en ella algunos dardos envenenados, que buscan destruir la economía y la libertad de los que no son seguidores del Gobierno. Tal es el caso de la prohibición de los transgénicos, los que deben ser manejados con responsabilidad, pero no prohibidos por motivaciones políticas.

En la ley de la madre tierra, los aspectos medioambientales y de protección de la biodiversidad, así como el ordenamiento de suelos y manejo de bosques, es planteada adecuadamente; pero mientras no haya seguridad jurídica y un dueño efectivo y responsable para la gestión agrícola y forestal (que debe ser manejada con proyección de largo plazo para ser sostenible) de nada sirven las buenas intenciones.

La realidad, lo que vemos todos los días es, por un lado un cúmulo de buenas intenciones ecologistas y por otro, una militante praxis extractivista de los recursos mineros, madereros y una acción depredadora sobre los bosques y tierras, especialmente para la siembra de coca no acullicable.

Se acrecienta la avanzada colonizadora hacia los llanos orientales con apoyo del Gobierno y desde allí se la ve como un Proyecto geopolítico, de dominación de las tierras del oriente boliviano. Un plan de neocolonización, una toma y control de tierras como parte de una estrategia de poder y de dominación étnica, aymara-quechua. Consecuente con ella, se establecen “mitimaes” en San Julián, Yapacaní, Choré, Guarayos, Velasco, San Ignacio de Mojos, Pando, etc.

A su vez grupos informales, itinerantes, casi anónimos de depredadores avasallan tierras y minas a lo largo del país, buscando desesperadamente ganarse el sustento, sin consciencia ambiental y ningún cuidado con el medio ambiente, del que no son ni se sienten responsables ni parte, causando inseguridad y zozobra.

Conocemos desde siempre, que toda actividad productiva, todo agricultor o forestal, grande o pequeño, para tomar sus decisiones y arriesgar su capital, tiempo y esfuerzo, evalúa las probabilidades de éxito de su emprendimiento, las que están relacionadas especialmente con el ambiente institucional prevaleciente, el comportamiento del mercado, la logística existente, la libertad de comercio y los mecanismos de comercialización, los riesgos climáticos, y en función de ello decide realizar o no sus inversiones; su ampliación, su reducción o dedicarse a otros rubros, diversificando y minimizando el riesgo.

El incremento de la producción agropecuaria puede hacerse, ampliando la superficie agrícola, o mejor aun, mejorando la tecnología de siembra, cosecha y almacenamiento; en parcelas de tamaños suficiente para permitir el uso de tecnologías de producción extensiva, aplicando sistemas manejo de suelos, de riego y abono y el uso de semillas mejoradas, etc.

Para esto se requiere de un marco jurídico estable y políticas de Estado proactivas, que crean el ambiente institucional adecuado para que la actividad productiva florezca, fructifique y se expanda, pues pueden existir leyes y normas adecuadas, pero si el entorno institucional y el mecanismo de administración de las normas son ineficientes y además discrecionales, no se dan las condiciones para la inversión; peor aun si el proyecto político



y la visión ideológica prevaleciente en el país es contraria a la inversión y a los derechos de propiedad.

En general, las instituciones públicas y especialmente las que tienen que ver con el área agrícola y forestal son ineficientes, los funcionarios tienen bajos niveles salariales, lo que hace que los profesionales calificados opten por trabajos en empresas privadas nacionales y del exterior. Los que optan por la función pública carecen por lo general de vocación, experiencia y calificación técnica y para completar sus ingresos y buscando mejorar su nivel de vida, eventualmente acuden al cohecho y la extorsión.

Cuando no se tiene seguridad en la propiedad; la inversión se orienta hacia actividades de ganancia inmediata y en estas circunstancias no existe ningún estímulo para el manejo sostenible y la conservación de los recursos naturales. Si se tiene el riesgo de que mañana la inversión, los predios, serán expropiados, avasallados, no se realizarán mejoras ni inversiones de largo plazo, tampoco se cuidará el entorno y ante el riesgo inminente, se buscará altas ganancias y la recuperación inmediata de la inversión.

Ese viejo axioma: lo que es de todos es de nadie, y también la conocida insostenibilidad de los bienes comunes (llamada en la literatura económica la tragedia de los comunes), nos debe alentar a darle a la tierra y los bosques un responsable de su manejo y que sea imputable y demandable por su uso inadecuado.

El reto actual es pasar de la economía extractiva hacia la economía de recursos renovables, usando la ciencia y tecnología para producir más y mejor, evitando dañar y desequilibrar el ecosistema. Las exigencias ineludibles para el desarrollo del sector son y han sido: seguridad jurídica, libertad de mercado, reglas de juego previsible y estable, instituciones eficientes y creíbles, y por supuesto, un negocio que produzca ganancias.

## **Fundación Milenio**

[www.fundación-milenio.org](http://www.fundación-milenio.org)  
[www.facebook.com/fundacion.milenio](https://www.facebook.com/fundacion.milenio)  
[twitter.com/fmilenio](https://twitter.com/fmilenio)  
[milenio.bo@gmail.com](mailto:milenio.bo@gmail.com)  
Telf.: (591-2) 2314563  
2312788 - 2392341  
Casilla: 2498