

umbrales

Revista del Postgrado en Ciencias del Desarrollo

23

Noviembre 2012



Los desafíos
de la agricultura y la
Ley de Revolución
Productiva Comunitaria
Agropecuaria





Dra. María Teresa Rescala Nemptala
RECTORA

Ing. Carlos España Vásquez
VICERRECTOR

Mcs. Cecilia Salazar de la Torre
Directora - CIDES

Obrajes, Av. 14 de septiembre N° 4913, esquina Calle 3
Telf/Fax: 591-2-2786169 / 591-2-2784207
591-2-2782361 / 591-2-2785071
cides@entelnet.bo
www.cides.edu.bo

Umbrales N° 23

Los desafíos de la agricultura y la Ley de Revolución Productiva Comunitaria Agropecuaria

La Revista “Umbrales” es una publicación semestral del Postgrado en Ciencias del Desarrollo, unidad dependiente del Vicerrectorado de la Universidad Mayor de San Andrés. Tiene como misión contribuir al debate académico e intelectual en Bolivia y América Latina, en el marco del rigor profesional y el pluralismo teórico y político, al amparo de los compromisos democráticos, populares y emancipatorios de la universidad pública boliviana.

Consejo editorial:

- Jorge Albarracín. © PhD. en Ciencias del Desarrollo (CIDES-UMSA) con mención en Estrategias de Desarrollo.
- Oscar Bazoberry. Sociólogo, Máster en Investigación Social (PIEB).
- José Núñez del Prado. PhD. en Ciencias del Desarrollo (CIDES-UMSA) con mención en Estrategias de Desarrollo.

Responsable de la publicación: Patricia Urquieta C.

Cuidado de edición: Patricia Urquieta C.

Portada: *Fertilización* de Elizabet Morales, 2011

© CIDES-UMSA, 2012

Primera edición: noviembre 2012

D.L.: 4-3-27-12

ISSN: 1994-4543

Umbrales (La Paz)

ISSN: 1994-9987

Umbrales (La Paz. En línea)

Producción: Plural editores

Impreso en Bolivia

Índice

Presentación	9
--------------------	---

Tema central

Los desafíos de la agricultura y la Ley de Revolución Productiva Comunitaria Agropecuaria

Desarrollo rural en perspectiva sudamericana <i>Oscar Bazoberry Chali</i>	15
--	----

Estrategias productivas agropecuarias: elementos de la crisis agropecuaria, leyes y la necesidad de estrategias articuladoras <i>Jorge Albarracín</i>	43
---	----

Paradigmas y políticas públicas frente a la precariedad de suministros y acceso a los alimentos en los países desarrollados y en los de renta media y baja <i>David Haquim</i>	77
---	----

Ley de Revolución Productiva Comunitaria Agropecuaria. Abriendo brecha en la construcción del Estado Plurinacional: entre los deseos y la realidad <i>Juan Carlos Rojas</i>	121
--	-----

Posibles efectos de la Ley de Revolución Productiva Comunitaria Agropecuaria sobre la economía campesino indígena <i>Pamela Cartagena</i>	149
Comentarios sobre la Ley de Revolución Productiva Comunitaria Agropecuaria <i>Hernán Zeballos H.</i>	181
Instituciones, organizaciones y el manejo de los “comunes” en Bolivia: un análisis de la Ley de Revolución Productiva Comunitaria Agropecuaria <i>Elizabeth Jiménez Zamora</i>	201
Precios “relativos” y su impacto sobre la producción agrícola en Bolivia <i>Rogelio Churata Tola</i>	223
Desarrollo, proceso de cambio y lucha contra el hambre en Bolivia: el caso de EMAPA <i>Stefano Rivas</i>	241
Los desafíos de la pequeña producción campesina frente a los cambios en la agricultura <i>Ana Verónica Ramos Morales</i>	271
El ambiente como base del desarrollo y algunos criterios para evaluar nuestro camino hacia días mejores <i>Luis F. Pacheco</i>	299

Aportes

Por un alimento bueno, limpio y justo <i>María Julia Jiménez</i>	323
---	-----

Seguridad y soberanía alimentaria, derecho humano
a la alimentación adecuada y sus vínculos con la agricultura
Aquiles Dávalos 329

“Realidad y desafíos de la agricultura: contexto internacional
y nacional sobre producción y destino de los alimentos”
José Núñez del Prado 337

Presentación

El tema central de la revista N° 23 de UMBRALES, *Los Desafíos de la Agricultura en el contexto actual y la Ley de Revolución Productiva Agropecuaria Comunitaria*, del Postgrado en Ciencias del Desarrollo de la Universidad Mayor de San Andrés (CIDES-UMSA), plantea un conjunto de reflexiones y temas que deberían ser tomados en cuenta para la implementación de las políticas y estrategias de desarrollo rural, poniendo sobre la mesa la pregunta sobre qué caminos seguir para al mismo tiempo lograr el anhelado desarrollo agropecuario y la construcción del vivir bien.

Buscando responder a esta cuestión la revista ofrece elementos para el debate originados en dos contextos complementarios. Por un lado, artículos presentados al seminario realizado en junio de 2011 cuyo objetivo fue analizar la “Realidad y desafíos de la agricultura: contexto internacional y nacional sobre producción y destino de los alimentos” y, por otro lado, artículos que analizan la reciente Ley N° 144 denominada “Ley de Revolución Productiva Comunitaria Agropecuaria”.

En el seminario –organizado por el Postgrado en Ciencias del Desarrollo de la Universidad Mayor de San Andrés (CIDES-UMSA), el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA), el Instituto para el Desarrollo Rural de Sudamérica (IPDRS), el Banco de Desarrollo Productivo (BDP) y la Cooperación Suiza para el Desarrollo (COSUDE)–, investigadores, funcionarios públicos y representantes de la cooperación

internacional compartieron la reflexión y el debate que se adjunta a esta revista en su versión audiovisual en dos cd.

El primer día se expuso las características de la crisis alimentaria mundial de 2008, Juan Rissi Carbone, representando al IICA, presentó “El contexto mundial, la crisis alimentaria del 2008 y sus efectos a nivel mundial” y Jorge Caro expuso “Los mercados internacionales: biocombustibles, tierras, alimentos y sus tendencias a nivel mundial y en América Latina”.

Alrededor de las políticas y estrategias globales que se aplicaron para enfrentar esa situación se presentaron Oscar Avalle, responsable del Banco Mundial en Bolivia, Luis Camacho, responsable de la campaña mundial de OXFAM-INTERMON sobre seguridad alimentaria, quien planteó el tema: “Sociedad civil: crisis y políticas alimentarias”, y Oscar Bazoberry Chaly, representando al CIDES y al IPDRS, expuso sobre el “Desarrollo rural desde la perspectiva sudamericana”.

El segundo día se organizaron tres paneles y una mesa redonda de conclusión. El panel sobre “Políticas económicas y producción agropecuaria de Bolivia en el contexto de la crisis mundial” contó con exposiciones sobre “Los mercados y las expectativas de los productores y consumidores”, a cargo de Silvia Alemán del IICA, y con la ponencia de Pamela Cartagena en representación de CIPCA.

El panel “Crisis mundial en la producción agropecuaria boliviana: análisis de sus efectos en la seguridad alimentaria” estuvo a cargo de Verónica Ramos del BDP y de Aquiles Dávalos de AIPE. Finalmente, el panel “Estrategias productivas agropecuarias: abastecimiento del mercado interno e inserción en los mercados internacionales” contó con la ponencia del Viceministro de Desarrollo Rural y Tierras, Víctor Hugo Vásquez, y con la participación de la Ministra de Desarrollo Productivo y Economía Plural, Teresa Morales, en su calidad de representante gubernamental; este tercer panel finalizó con la ponencia de Jorge Albarracín del CIDES-UMSA.

El seminario internacional “Realidad y desafíos de la agricultura: contexto internacional y nacional sobre producción y destino de los alimentos” fue un encuentro abarrotado de información cuantitativa y datos útiles para todos los usos y actividades especializadas, con criterios y valoraciones cualitativas de enorme utilidad para entender las características de la crisis

alimentaria mundial de 2008, en el marco de una crisis ambiental, energética, inmobiliaria y financiera sin precedentes desde la Gran Depresión de los años 1929-30.

Este análisis de los factores de la crisis alimentaria se refirió también al crecimiento del consumo alimentario de una nueva clase media emergente en países continentales como CHINDIA (China e India), con crecimientos sostenidos de sus economías, la nueva distribución del uso del suelo a nivel mundial, donde destacan los incrementos de los agrobiocombustibles y transgénicos, el impacto por el nuevo y gigantesco tamaño de la economía mundial y el hecho de que el sistema aprendió a procesar y vivir con la crisis, corrigiendo problemas y ya no tanto mediante la “mano invisible del mercado” sino con la “mano muy visible del Estado”, a través de acciones de rescate y salvataje de empresas quebradas, etc.

También fue parte del debate el enfoque y las acciones del Estado Plurinacional en relación a dicha crisis y sus repercusiones a nivel interno, con las políticas desplegadas para el efecto o en relación a la problemática sectorial nacional en su conjunto durante los últimos años.

El evento fue una importante oportunidad para el encuentro tanto de entidades estatales, académicas y de la sociedad civil como de organismos de cooperación bi y multinacional, aunque no de organizaciones ni movimientos sociales. Para estos actores se anunciaron nuevos eventos futuros a partir de la información acumulada, aprovechando su propuesta sobre la nueva Ley de Revolución Productiva Comunitaria Agropecuaria que recibió la aceptación y promoción de parte del Órgano Ejecutivo del Estado Plurinacional y que circuló en el mismo seminario.

Una mesa redonda formada por expositores que presentaron ponencias institucionales recogió luego las preocupaciones, interrogantes, planteamientos y criterios de los participantes que sirvieron de ordenadores para la construcción de las conclusiones finales. Los videos que se adjuntan a esta publicación contienen un conjunto de datos y reflexiones que plantean la tarea de ser profundizados y analizados en la construcción de políticas y estrategias para el país.

Tomando en cuenta los insumos del seminario se solicitó a colegas investigadores reflexionar sobre la reciente Ley N° 144 con el objetivo de

identificar las oportunidades y los desafíos que se deben afrontar, además de visibilizar los problemas y vacíos que podrían obstaculizar su implementación.

Rescatando los temas discutidos en el seminario y en el contexto de la reciente promulgación de la “Ley de Revolución Productiva Comunitaria Agropecuaria”, el CIDES y particularmente su Área de Desarrollo Rural pretende dar continuidad a las reflexiones y debates en torno a la construcción del desarrollo agropecuario en Bolivia, en momentos en los que el país realiza cambios importantes, en el marco de la nueva Constitución Política del Estado y el conjunto de leyes que están surgiendo a su amparo.

La publicación de esta revista busca, por lo tanto, invitar a las y los lectores a sumar criterios y argumentos a la mesa del debate sobre la temática, cuya pertinencia es clave para la toma de decisiones en beneficio de la población, el desarrollo, la salud, el medio ambiente, la seguridad y soberanía alimentaria del país.

Tema central:

Los desafíos de la agricultura
y la Ley de Revolución Productiva
Comunitaria Agropecuaria



Cornelio Rosas

Desarrollo rural en perspectiva sudamericana

Oscar Bazoberry Chali*

Resumen

En los enfoques y prácticas de desarrollo rural predominan la visión y la acción local y existe un imaginario que sobredimensiona los efectos de las políticas públicas estatales, capaces, se cree, de generar condiciones para que los distintos sujetos del campo participen de la vida económica y social de sus entornos inmediatos y en sus países. Si bien es cierto que hay una relación directa entre el carácter de los estados y la acción de los gobiernos en las realidades agrarias particulares de cada país, también es verdad que existen condiciones regionales que influyen en cada uno de los Estados. El presente artículo muestra una perspectiva regional que trasciende la de los países por separado, en el convencimiento de que es necesario tomarla en cuenta para enriquecer los análisis nacionales. En esta perspectiva venimos trabajando en el Instituto para el Desarrollo Rural de Sudamérica (IPDRS) y en las alianzas inter universitarias con otros países a partir de la Maestría de Desarrollo Rural Sostenible del Postgrado en Ciencias del Desarrollo (CIDES) de la Universidad Mayor de San Andrés (UMSA).

Palabras clave: *Desarrollo rural, integración, UNASUR, seguridad, soberanía alimentaria.*

Summary

Within rural development approaches and practices the vision and local action is prevalent and there is an imagery that overstates the effects of state public policies, able—it is believed—to

* Sociólogo, Coordinador de la Maestría en Desarrollo Rural Sostenible en el CIDES-UMSA y Director del Instituto Para el Desarrollo Rural de Sudamérica (IPDRS).

generate conditions for the various field subjects to participate in the economic and social life of their immediate surroundings and in their countries. Although there is a direct relation between the character of the states and the action of governments in specific agricultural realities of every country, it's also true that there are regional conditions that influence in every state. This article shows a regional perspective that transcends countries separately, in being convinced that it is necessary to take it into account to enrich the national analysis.

Key words: *Rural development, integration, UNASUR, security, food sovereignty.*

Introducción

Bolivia está viviendo una coyuntura particular, en la que las demandas campesinas e indígenas esperan ser atendidas por un gobierno que ha sido favorecido ampliamente por el voto de la población rural. Las principales organizaciones campesinas e indígenas encabezan los denominados movimientos sociales que tomaron parte del cambio constitucional y la repetida elección de alcaldes y concejales, gobernadores y asambleístas departamentales, presidente y asambleístas nacionales. Por tanto, es difícil pensar en un momento más favorable que el presente, aunque ésta no sea una calificación homogénea dado que las visiones más optimistas nos dirán que se trata de un proceso con avances sustanciales y las menos optimistas dirán que se ha perdido una gran oportunidad.

En esta exposición no abundaremos en el análisis de temas nacionales, más bien queremos llamar la atención sobre la perspectiva regional del desarrollo rural, convencidos de que es una dimensión imprescindible para generar las condiciones de viabilidad y sostenibilidad del entramado entre la producción, el consumo, el poder de los productores y la soberanía de los estados.

Las demandas de los campesinos e indígenas serán factibles en la medida en que se universalicen. Sin embargo, no se generan y desarrollan en un terreno fértil, ya que existen muchas fuerzas contrarias, de quienes promueven la acumulación de tierra y el dominio del mercado financiero sobre los bienes y las capacidades productivas rurales, desde alimentos hasta servicios ambientales. Entonces, mirar el contexto, y principalmente las vecindades, es importante.

En las últimas décadas han ido surgiendo diferentes fenómenos, como el nuevo ciclo de acumulación de tierras en Perú, Paraguay, Brasil y Argentina. Aparecen empresas que no se interesan en la propiedad de las tierras, simplemente las arriendan bajo el criterio de *transnacionalizar* la producción y los mercados para reducir riesgos inmobiliarios y del cambio climático.

Los países se están preocupando por el fenómeno de la extranjerización de la propiedad de la tierra, temiendo, con razón, una mayor dependencia de las grandes corporaciones, repercusión de las crisis mundiales en las economías locales y desabastecimiento de su población, con las inevitables consecuencias políticas.

Por ello, es necesario auscultar de mejor manera la complejidad con la que se toman las decisiones en los países y observar la verdadera capacidad de los gobiernos nacionales para establecer políticas favorables al desarrollo rural, internas y de integración, que privilegien el bienestar de las poblaciones locales y la sostenibilidad de los sistemas productivos.

El presente trabajo ofrece datos y criterios para ubicar el contexto en el que hay que analizar la situación de cada país y el efecto de la agregación regional. Aborda especialmente la importancia en la producción y distribución de alimentos desde la opción por Sudamérica, como un espacio óptimo para la integración, dadas sus características biogeográficas, ecológicas, la extensión de su territorio y recursos. Desde esa consideración se orienta una particular perspectiva campesina indígena y de desarrollo rural. El artículo también realiza un breve recuento de los bloques regionales existentes y su correspondencia con las políticas nacionales. Finalmente, argumenta respecto a la necesidad de profundizar una línea de integración desde la perspectiva de Sudamérica.

Contexto sudamericano para el desarrollo rural

Nos abocamos a Sudamérica porque estamos convencidos que las condiciones de esta región son distintas a otras del continente, ya que, como bloque de naciones, presenta características particulares a las de otras agregaciones como Centro América, Caribe y Norte América.

Es evidente que la dimensión territorial de Sudamérica y sus condiciones agroecológicas y biogeográficas (bosques, tierras agrícolas, aguas) nos permiten referirnos a una unidad que adquiere mayor sentido de homogeneidad que otras regiones más abarcales, por ejemplo América Latina, o lo que es muy común América Latina y el Caribe. Esta última tiene, sin duda, una mayor connotación de identidades sociales, tradición colonial, pero no la correspondencia de las características y dimensiones entre la tierra y sus recursos naturales, elemento sustancial del desarrollo rural y las políticas públicas que nos permite una aproximación sudamericana.

Una constatación de la especificidad de Sudamérica respecto a otras regiones en el continente es la creciente importancia que ha adquirido tras la crisis energética y alimenticia que golpeó a la economía mundial durante la última década.

Agencias y organismos multilaterales de cooperación han volcado la mirada hacia la región justamente por sus particulares condiciones agroecológicas, por la gran extensión de sus tierras y la diversidad de sus territorios. Se han multiplicado las inversiones en la explotación de sus recursos naturales, lo que está dando lugar a variantes nacionales de una nueva etapa *extractivista*. Sudamérica juega, por tanto, un rol importante y activo en dos sectores estratégicos de la economía mundial y del bienestar de la población: la energía (ISBELL, 2008) y los alimentos.

Sin embargo, a pesar de tener recursos e incrementarse las inversiones, varios países de la región, sino la gran mayoría, incluso los que se enrolaron más firmemente en la economía mundial, continúan mostrando niveles de pobreza, y aquellos que disminuyeron sus indicadores, lo han hecho en base a políticas sociales que no garantizan sostenibilidad en el acceso de su población a la energía ni, como se vio en los últimos años, a los alimentos.

Desde este punto de vista, afirmamos que si bien los países de Sudamérica muestran diferencias importantes entre sí, también tienen similitudes que nos permite hablar de una unidad regional. Pese a ello, aunque en los últimos años hay mayor interés en la perspectiva regional, sigue siendo común que los estudios relacionados a pobreza, desarrollo rural y otras áreas engloben a los países de América Latina y el Caribe, incluyendo muchas

veces a México, por lo que mucho de lo que vamos a presentar en el presente texto es un extracto de estudios de coberturas territoriales más amplias.

Llegamos a finales de la primera década del siglo XXI con Sudamérica como una región en la que el 30% de su población vive y desarrolla sus actividades principales en el área rural; muchos poseen tierra y recursos propios, otros son trabajadores asalariados rurales (aunque la connotación de asalariado no es la misma de un obrero del área urbana o industrial); hay quienes viven en comunidades, principalmente indígenas, de propiedad colectiva de la tierra y quienes viven en comunidades con subdivisión de tierras y titulaciones familiares; hay originarios, migrantes e indígenas en zonas ajenas y también extranjeros, criollos, afro descendientes y mestizos, con distintos grados de instrucción; hay gente que conserva los conocimientos ancestrales locales y maneja de manera sostenible su medio y otra que los desconoce y realiza prácticas agresivas con el medio ambiente y sus propias fuentes de recursos: están los que aprecian el monte y quienes lo desprecian.

Al menos el 25% de la Población Económicamente Activa (PEA) de Sudamérica se dedica a actividades agropecuarias. En la mayoría de los países no se cuenta con suficientes estudios para afirmar si esta población está realmente ocupada, por lo que se asume que la desocupación rural no existe. Se calcula que aproximadamente el 10% del Producto Interno Bruto (PIB) proviene del campo, sin embargo, en la mayoría de los países no se han realizado ejercicios para calcular cuánto del PIB es generado a partir de materias primas agropecuarias que, por tanto, en esencia se podrían vincular más al campo que a procesos industriales.

Los datos expuestos en la tabla 1 muestran grandes diferencias entre países, tanto en el PIB por habitante como en la composición del Valor Agregado Agrícola (VAA) a sus economías. Se pueden diferenciar dos grupos: los que pasan del 10% y aquellos de aporte inferior. Es llamativo el caso de Argentina, que reporta una contribución muy baja de la agricultura, siendo conocido el crecimiento de su sector sojero y los conflictos internos que esto generó en su política nacional. Otros casos que hay que tener presente son los de Ecuador, Paraguay, Perú, Chile, Venezuela y Bolivia, donde se mantiene o crece el aporte al PIB, considerando que los años comparados han reportado también un crecimiento de sus economías.

Tabla 1
PIB y VAA en países de Sudamérica

	PIB por habitante, dólares constantes de 2000		VAA como proporción del PIB en porcentajes	
	2000/05	2009	2000/05	2009
Argentina	7.328	9.870	4,6	3,9
Bolivia	1.025	1.192	13,3	13,6
Brasil	3.794	4.416	4,6	5,7
Chile	5.221	6.106	5,0	6,0
Colombia	2.469	3.087	9,4	7,8
Ecuador	1.427	1.770	9,7	11,8
Guyana	795	1.798	32,2	31,2
Paraguay	1.332	1.437	17,0	20,2
Perú	2.155	2.916	6,9	7,4
Surinam	1.793	2.167	11,7	9,6
Uruguay	5.990	8.238	6,6	6,5
Venezuela	4.589	5.493	3,6	3,8

Fuente: Tomado y adaptado de CEPAL-FAO-IICA (a su vez tomado de CEPAL, base de datos BADECON).

Los países sudamericanos están viviendo procesos de urbanización y lo hacen en grandes conglomerados. Por ejemplo, de las 100 ocupaciones urbanas más grandes del mundo, 11 se encuentran en Sudamérica. Sin embargo, también hay matices, con connotaciones de política interna y externa.

La siguiente tabla muestra la superficie y población de los países de la región y el PIB según valores de Paridad de Poder Adquisitivo (PPA).¹

1 El PIB relacionado a valores de paridad de poder adquisitivo (PPA) es la suma de todos los bienes y servicios producidos por un país en un año y expresados en paridad adquisitiva.

Tabla 2
Superficie, población y PIB a PPA de los países de Sudamérica

	Superficie		Población estimada para 2012 (ONU)		PIB PPA (millones de USD) calculado por el FMI al 2012	
	Km ²	%	Habitantes	%	PIB PPA	%
Argentina	2.766.890	15,6	41.119.000	10,3	756.226	15,2
Bolivia	1.098.580	6,2	10.248.000	2,6	54.134	1,1
Brasil	8.511.965	48,0	198.361.000	49,5	2.393.954	48,1
Chile	756.950	4,3	17.423.000	4,3	316.516	6,4
Colombia	1.138.910	6,4	47.551.000	11,9	500.576	10,1
Ecuador	283.560	1,6	14.865.000	3,7	134.805	2,7
Guyana	214.970	1,2	758.000	0,2	6.083	0,1
Paraguay	406.750	2,3	6.683.000	1,7	35.262	0,7
Perú	1.285.220	7,3	29.734.000	7,4	322.675	6,5
Surinam	163.270	0,9	534.000	0,1	5.377	0,1
Uruguay	176.220	1,0	3.391.000	0,8	53.365	1,1
Venezuela	912.050	5,1	29.891.000	7,5	396.848	8,0
Sudamérica	17.715.335	100,0	400.558.000	100,0	4.975.821	100

Fuente: Elaborado en base a datos de la ONU y del FMI.

Las diferencias entre países son significativas. Brasil representa la mitad de la superficie, la mitad de la población y la mitad del PIB. Entre los otros 11 países también hay diferencias aunque, en general, existe una correspondencia entre el tamaño del territorio, la población y el PIB. Hay países muy pequeños en población y en superficie, como Uruguay, Surinam y Guyana; otros son pequeños en tamaño pero tienen mayor población por superficie, como Ecuador, y otros tienen esa relación a la inversa, como Bolivia.

La distribución de la población también es muy distinta en cada uno de los países, así como el método estadístico de cálculo que utilizan. De todas maneras, existe una tendencia a la urbanización en grandes conglomerados; de los 11 que hay en el mundo, siete están en el Brasil. El año 2010, entre las ciudades más grandes estaban San Pablo (20.800.000 hab.), Rio de Janeiro (12.500.000 hab.), Belo Horizonte (5.700.000 hab.) y Porto Alegre

(4.100.000 hab.) todas del Brasil; en Argentina, Buenos Aires (14.800.000 hab.); Lima en el Perú (9.200.000 hab.); Bogotá en Colombia (8.850.000 hab.) y Caracas en Venezuela (4.400.000 hab.).

La incidencia de la desnutrición² y la intensidad de la carencia de alimentos³ –uno de los indicadores más duros de seguridad alimentaria y, por extensión, de la soberanía alimentaria– muestra datos también diferentes en los países, aunque, como ya indicamos, no consideramos la sostenibilidad de estos indicadores y el modelo de desarrollo y de políticas sociales que los formulan, por ejemplo, los datos del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) para el año 2006, que son los últimos agregados que conocemos, muestran la situación que se expresa en el siguiente cuadro.

Tabla 3
Sudamérica: incidencia de la desnutrición e intensidad de la carencia de alimentos

Países sudamericanos	Clasificación según el Índice de Desarrollo Humano	Limitaciones a la libertad de vivir sin miseria			
		Incidencia de la desnutrición		Intensidad de la carencia de alimentos	
		(% del total de la población)		(Insuficiencia porcentual promedio en las necesidades mínimas de energía alimentaria)	
		1990-1992	2004-2006	1990-1992	2004-2006
Argentina	ALTO (46)	<5	<5	7	11
Bolivia	MEDIO (95)	24	23	13	15
Brasil	ALTO (73)	10	6	13	12
Chile	ALTO (45)	7	<5	9	11
Colombia	ALTO (79)	15	10	13	9
Ecuador	ALTO (77)	24	13	12	5

Continúa en la siguiente página

- 2 Incidencia de la desnutrición es el porcentaje de la población cuya ingesta de energía está permanentemente por debajo del requerimiento energético mínimo en la dieta para mantener una vida saludable que permite llevar a cabo actividades físicas livianas con un peso corporal aceptable según la altura (PNUD, 2010).
- 3 Intensidad de la carencia de alimentos es la escasez promedio, en kilocalorías, que sufren las personas desnutridas, expresada como porcentaje del requerimiento mínimo diario de ingesta de energía en la dieta. Mientras menor sea el valor, menos intensa será la carencia de alimentos (PNUD, 2010).

Viene de la anterior página

Guyana	MEDIO (104)	18	6	12	13
Paraguay	MEDIO (96)	16	12	12	12
Perú	ALTO (63)	28	13	14	14
Surinam	MEDIO (94)	11	7	10	10
Uruguay	ALTO (52)	5	<5	8	0
Venezuela	ALTO (75)	10	12	10	10

Fuente: Elaborado en base al Índice de Desarrollo Humano 2010, PNUD.

Efectivamente, existen situaciones muy diversas. Hay países, como Chile y Uruguay, que tienen índices de desnutrición menores al 5% de su población, lo que es considerado un nivel óptimo, mientras, en el otro extremo, Bolivia mantiene un índice elevado de 23% al año 2006.

En la progresión se observa una tendencia a la baja en desnutrición (en el porcentaje de la población total), sin embargo aumentan las necesidades mínimas de energía alimentaria de quienes se mantienen bajo la línea de desnutrición, indicador de que la brecha de pobreza se está incrementando en el país.

Por otra parte, la medición del indicador en porcentaje podría estar ocultando que se mantiene el número de pobres y desnutridos en términos absolutos pues, al crecer la población, este porcentaje podría bajar, aunque no la población a la que hace referencia.

La producción y comercialización de alimentos

Sudamérica es una región con enorme diversidad en la producción de alimentos, tanto en especies locales como introducidas. Sin embargo, solemos sobrestimar esa diversidad, calificándola como la mayor del mundo, generalmente por desconocer la realidad de otras regiones. Lo cierto es que toda región del mundo es portadora de diversidad, algunas más que otras, pero los valores de calificación son subjetivos y generalmente están relacionados con una u otra disciplina, desde un enfoque multidisciplinario, competir regionalmente por mayor diversidad eco sistémica no tiene sentido.

La anterior afirmación no significa negar que el origen de muchas especies, que hoy son imprescindibles para la humanidad, se encuentra en la región sudamericana; posiblemente el ejemplo más claro y universal sea la papa de los Andes. Pero actualmente la situación es más compleja y los principales cultivos y productos de consumo masivo, como aquellos que son considerados *commodities*, han atravesado fronteras y son cultivados en gran parte del mundo y de ellos depende –lamentablemente, en muchos casos–, la alimentación de gran parte de la humanidad.

La tabla 4 muestra la ubicación de los principales diez rubros de cada país sudamericano en el conjunto de países del mundo, a pesar de las limitaciones de los sistemas de información mundiales sobre la producción agropecuaria, del diverso aprovechamiento de los bosques y otros recursos naturales y, especialmente, de la sub valoración de la producción campesina.

Tabla 4
Ubicación de los países sudamericanos en el ranking mundial por producto agropecuario (2008)
según valor de la producción
 10 primeros lugares por país

	Argen- tina	Bolivia	Brasil	Chile	Co- lombia	Ecu- dor	Guya- na	Para- guay	Perú	Suri- nam	Uru- guay	Vene- zuela
Aceite de palma			11		5	7				43		17
Aguacates			6	2	4		53		7			15
Alcachofa	5			10					4			
Almendra de palma			7		5	9		24		43		
Altramuz (Tarwi)	14			1		5			3			
Arroz con cáscara			9				40		20	57	29	
Avena				9								
Cacao en grano		24	5		10	7	44		12	58		15
Café verde			1		3				5			18
Caña de azúcar	9	22	1		7	20	36		19			18
Carne de caballo								23			15	
Carne de conejo												2

Continúa en la siguiente página

DESARROLLO RURAL EN PERSPECTIVA SUDAMERICANA

Viene de la anterior página

Carne de ganso								22			25	
Carne de pato										44		
Carne de pavo				9								
Carne vacuna	4		2		11						17	
Castaña		4							12			
Caucho natural		21										
Caupíes secos								31				
Cebada											26	
Cebolla						10						13
Chiles y pimientos secos									3			
Ciruelas y endrinas				5								
Espárragos									2			
Especias NCP					6			32				
Fibras semejantes a Yute				6								
Frijoles secos			1									
Frutas tropicales					9			44				
Frutos cítricos					3			45		40		
Gombo								28				
Guandu												14
Guisantes verdes									9			
Haba común y haba caballar secas		21						45	23	9		
Hortalizas leguminosas NCP		9				17				5		
Jengibre								22				
Judías verdes con hilo												13
Kiwis				3								
Lana Grasién											11	

Continúa en la siguiente página

UMBRALES

Viene de la anterior página

Limones y limas	3											27	
Linaza												25	
Maíz	3		4										22
Maíz verde		19											
Manzanas				10									
Mate	2		1					3					
Miel natural	3											25	
Naranja			1										
Nuez de coco							33						
Otras bayas						15							
Papayas			2		8								13
Peras	5												
Pimienta (piperssp.)		19				12	37						
Piña tropical			1										14
Plátanos		18			4	5	43		6	39			14
Raíces y tubérculos féculas NCP		20			9		35		6				
Ricino						15		5					
Semilla de cártamo, alazor	4												
Semilla de girasol	3	18						20					
Sésamo								8					
Soya	3	8	2					6			9	33	
Tabaco bruto			2										
Tangerinas, mandarinas y clem												23	
Taró (cocoyam)							33						
Toronjas								18		56			
Uvas				8									

Fuente: Elaboración propia en base a datos de FAOSTAT, 2009.

En Bolivia sobresale la castaña, que le da al país una posición de cuarto lugar en el mundo, seguida por la soya en octavo lugar. Evidentemente, la quinua no se encuentra contabilizada en esta tabla. Hay que resaltar la gran diversidad de productos y la diferente contribución de cada uno de los países, con lo que podemos confirmar el criterio de complementariedad que perfectamente puede primar en las relaciones comerciales entre los países de la región.

Nos interesa, por una parte, destacar la capacidad productiva de la región y, al mismo tiempo, matizarla para no sobredimensionar la importancia que tiene en el mundo. Llama la atención que ninguno de los países de Sudamérica, ni siquiera los andinos, haya logrado una posición en el *ranking* de la papa, siendo China el primer productor mundial hoy en día.

También llama la atención que los datos a nivel del continente muestran que la producción y comercio de alimentos de Estados Unidos de América se ha convertido en un factor determinante para el abastecimiento de la región, especialmente el trigo y, en el caso de la relación comercial con México, incluso el maíz.

No hay que perder de vista que, si bien la producción de alimentos aún se encuentra en su fase expansiva, la estructura interna de producción va variando con el tiempo. Por ejemplo, en Argentina y Uruguay, luego de un retroceso en la producción de forrajes a favor de la soya, se espera su crecimiento en zonas que van agotando los suelos. Igualmente la ampliación de las áreas de cultivo de caña de azúcar para la elaboración de etanol, especialmente en Brasil y, en los últimos tres años, en el Perú.

Tampoco se debe descuidar la situación de los recursos forestales, tomando en cuenta la gran expansión de los cultivos para pulpa que se vienen dando en países como Uruguay y Brasil. En Uruguay, desde el año 2010, el valor de exportación reportado por la explotación de eucaliptos ha superado al de los cultivos agrícolas, un sistema de producción industrial que supone la pérdida de tierras para la agricultura y el desplazamiento de familias agricultoras hacia las ciudades.

A partir del año 2008, tras la crisis alimentaria, se atenuó la velocidad del cambio de uso de la tierra o se está compensando con la ampliación en nuevas zonas. La tendencia está generando mayor demanda sobre los recursos suelo y agua en Sudamérica.

Nuevamente, se intensifican las expropiaciones de tierra a comunidades campesinas indígenas, las compras agresivas y diversas formas de acumulación, muchas veces bajo propiedad directa, otras con mecanismos de alquiler y riesgo compartido. Los conflictos entre la población pobre ocurren cuando campesinos ocupan tierras indígenas y por el surgimiento de organizaciones de ocupación y especulación de áreas de reserva y tierras públicas.

El sistema financiero ha vuelto a interesarse en el rubro de los alimentos, la producción agropecuaria y la tierra, y viene desarrollando una amplia gama de ofertas financieras adecuadas a distintos grupos de productores. De esta manera, si bien hay más recursos, también hay una mayor dependencia del sistema financiero, sostenido muchas veces por subsidios estatales. Entre estos mecanismos se encuentran, por ejemplo, los créditos de exportación de productos agropecuarios, los créditos para acopio y provisión de insumos y los seguros agropecuarios. La banca y los sistemas locales han entrado al rubro con gran fuerza, muchas veces amparados por el discurso y las políticas de reducción de pobreza y ampliación de la base productiva en el campo.

En la tabla 5 se infiere el balance entre producción y consumo de los países de Sudamérica. Aquí se contabiliza todo lo que circula y se consume en la región. Se incluyen no solamente los productos agroindustriales de mayor producción y consumo, sino también algunos que tienen una base campesina, como la yuca, cuya importancia para la economía familiar es sobresaliente en muchos ecosistemas y sistemas alimenticios, pero que, sin embargo, en los reportes de circulación de productos sus datos son igual a cero.

En soya y derivados, la región es exportadora neta. Lo mismo ocurre con el maíz, azúcar y la carne. Productos como la quinua todavía permanecen como exclusivos de la región andina. En cambio, Sudamérica es importadora neta de productos como el trigo, la papa, chuño (papa congelada) y ajo. El trigo es un producto altamente sensible para los bolsillos de la población en general, junto con la carne de pollo posiblemente sea el producto de mayor crecimiento en consumo en todos los países, especialmente porque es consumido en forma de pan y fideos, ambos de gran demanda en el conjunto de la población. Por ello, sus fluctuaciones generan mayores dificultades a los bolsillos de los más pobres.

Tabla 5
Exportación e importación de productos agropecuarios, datos de 2009

Exportaciones			Importaciones		
Producto	Cantidad (toneladas)	Valor (1.000 US\$)		Cantidad (toneladas)	Valor (1.000 US\$)
Soya	36.211.592	14.418.082	Trigo	10.811.571	2.644.847
Soya torta	35.850.564	13.343.668	Maíz	8.178.678	1.746.743
Azúcar total	27.200.985	9.316.998	Soya torta	3.530.363	1.561.972
Maíz	18.361.244	3.381.006	Soya	1.471.747	616.262
Carne total	7.912.065	16.328.853	Azúcar total	1.305.193	540.698
Trigo	7.448.714	1.499.054	Arroz	1.007.303	489.048
Soya aceite	6.516.679	4.903.497	Trigo harina	980.391	324.470
Carne pollo	3.569.970	5.258.265	Soya aceite	862.864	742.622
Arroz	2.606.372	1.212.033	Carne total	606.553	1.788.804
Naranjas jugo	1.496.972	915.700	Papa congelada	234.886	208.679
Trigo harina	1.014.668	321.385	Ajo	212.712	148.510
Naranjas	304.423	148.137	Carne pollo	119.598	179.562
Plátanos	239.739	115.926	Papa	89.295	31.735
Cacao en grano	137.480	370.821	Cacao en grano	80.315	195.142
Papa congelada	121.901	108.120	Plátanos	60.519	4.646
Ajo	99.649	123.119	Carne vacuno	59.808	295.251
Carne vacuno	81.754	358.729	Naranjas	55.571	9.651
Papa	46.200	20.869	Naranjas jugo	10.367	16.880
Cacao pasta	14.903	58.257	Cacao pasta	8.620	35.534
Quinua	10.344	23.439	Yuca harina	56	31
Yuca harina	2.423	4.878	Quinua	0	0
Yuca	0	0	Yuca	0	0

Fuente: Elaborado en base a datos de FAOSTAT (consulta en junio de 2012).

En la estructura interna de las exportaciones e importaciones se observa claramente que hay ciertos productos que por sus características de producción se concentran en alguno de los países de Sudamérica; el caso más nítido es el del trigo, con el que Argentina tiene un predominio sobre el

resto de países, aunque en el grupo de productores y exportadores también entran Uruguay y Paraguay, como muestra la siguiente tabla.

Tabla 6
Exportación e importación de trigo y derivados en Sudamérica (2009)

	Exportación		Importación	
	Cantidad (toneladas)	Valor (1.000 US\$)	Cantidad (toneladas)	Valor (1.000 US\$)
Argentina	6.453.553	1.303.545	2.257	539
Bolivia	0	0	478.496	121.427
Brasil	386.270	63.663	6.349.210	1.411.051
Chile	1.100	428	690.842	168.215
Colombia	1.159	400	1.354.355	344.518
Ecuador	258	210	507.916	146.673
Guyana	1.942	1.041	55.065	17.025
Paraguay	875.036	174.850	1.415	555
Perú	11.740	3.387	1.513.555	388.687
Surinam	0	0	5.945	2.554
Uruguay	1.127.029	272.905	31.695	8.365
Venezuela	2	10	1.182.583	359.708

Fuente: Elaborado en base a datos de FAOSTAT (consulta en junio de 2012).

El trigo es un producto estratégico en las relaciones geopolíticas y su importancia sigue creciendo. Los tratados comerciales, los bloques y las influencias políticas juegan un papel fundamental en la estructura de las exportaciones e importaciones. Países importadores del producto como Venezuela, Perú, Colombia, Ecuador, Chile y Bolivia dependen en gran medida de las relaciones que establecen con los productores vecinos. La geopolítica venezolana de mayor articulación regional y su acercamiento al MERCOSUR –por ejemplo– ha modificado sustancialmente el patrón de circulación del trigo.

Los volúmenes necesarios para cerrar la brecha regional provienen de los Estados Unidos. Colombia, Perú, Venezuela, Chile y Brasil, en ese orden, tienen flujos de comercio de importación de trigo norteamericano

de manera permanente. Cualquier reajuste en el comercio regional tiene un impacto directo en el destino de la producción norteamericana, pero lo que no ocurre y posiblemente no vaya a ocurrir en el corto plazo es su desalojo como producto del autoabastecimiento regional.

En otro tipo de productos, como la papa, el ajo y otros que no están citados, es posible pensar en un sistema de previsión y provisión regional que favorezca a los productores de mediana y pequeña producción, con mercados razonablemente articulados localmente. Para que ello ocurra, sin embargo, es necesario bajar la mirada hacia la diversidad de productos que ofrece el campo y llamar la atención de los consumidores para que mantengan una cocina diversa.

Los bloques y las políticas nacionales

Contrariamente a lo que podría pensarse si el análisis de las políticas de integración y comercio entre países y bloques dependiera solamente de la importancia de la producción agropecuaria en el PIB –que, como se vio, representa alrededor del 10% en el mundo–, la producción y el comercio de alimentos es un aspecto sustancial de la política internacional. Como ejemplo podemos citar el retraso que han tenido las negociaciones de apertura de mercados entre la Unión Europea y el MERCOSUR, debido a la oposición de los productores franceses por la competencia que podrían suponer los productos sudamericanos, aduciendo que los menores costos se deben principalmente a la menor regulación y el menor costo laboral.

Tiene larga data en Sudamérica la importancia de los acuerdos comerciales entre bloques de países para el desarrollo de ciertos cultivos, grupos empresariales, inversiones y sistemas financieros. El ejemplo más cercano es el de la Comunidad Andina de Naciones (CAN) que favoreció la exportación de soya y derivados de soya boliviana, lo que facilitó en gran medida el desarrollo del complejo sojero del departamento de Santa Cruz. Actualmente, aunque la CAN se ha ido debilitando, estas relaciones comerciales se mantienen y favorecen el comercio subregional. Se esperaba que el cambio de presidente del Perú le otorgue un nuevo impulso, pero ésta no parece ser su mayor apuesta.

Otro ejemplo es el Consejo Agropecuario del Sur, derivado de los países que conforman el Mercado Común del Sur (MERCOSUR), en el que los ministros de agricultura y similares definen políticas, como el seguimiento a la fiebre aftosa, seguridad para las inversiones y relaciones comerciales con países consumidores. De alguna manera, esta es la organización orientada a garantizar la condición agro exportadora de los países sudamericanos.

En orden de importancia, sin duda es MERCOSUR la instancia que ha trabajado de manera más sistemática los acuerdos comerciales, la colaboración técnica y científica e, incluso, la participación y fortalecimiento de los sectores privados y de pequeños productores afines a la visión productiva y comercial del bloque. De manera paralela al fomento de la agroindustria, la expansión de la frontera agrícola y el mercado de exportación se han generado programas y proyectos para el apoyo de lo que se ha denominado agricultura familiar, concepto que abarca a los pequeños y medianos agricultores dispuestos a participar en el mercado.

El último aspecto generó una nueva corriente que, en casos como la Argentina y Uruguay, logró el resurgimiento de organizaciones de pequeña producción. Desde nuestro interés por una orientación de desarrollo de base campesina indígena sobresale el financiamiento y apoyo a la Confederación de Organizaciones de Productores Familiares del MERCOSUR Ampliado (COPROFAM).

También hay que mencionar a la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América y Tratado de Comercio de los Pueblos (ALBA-TCP), aunque no tiene una influencia comparable a la de otros bloques. Sin duda, el liderazgo venezolano, las propuestas de la denominada Gran Nacional de Alimentos y los acuerdos comerciales que ha conseguido hasta ahora, así como su persistencia para participar en el MERCOSUR han generado modificaciones, aunque sea coyunturales, en la orientación de algunos mercados de alimentos, especialmente en el del trigo argentino y de algunos derivados de soya.

Respecto de la Unión de Naciones del Sur (UNASUR), basta indicar que hasta el momento no ha sido un jugador importante en los temas aquí planteados, aunque se debe reconocer que tiene un potencial enorme para superar las limitaciones de los bloques subregionales en Sudamérica y darle

mayor coherencia a sus posibilidades para garantizar un desarrollo sostenible del conjunto de los países.

En este breve registro es necesario referirse también a la Vía Campesina, que representa a muchas organizaciones y tiene alcance regional como parte de una confederación mayor a nivel mundial. Como otras organizaciones de campesinos e indígenas, la Vía ha fortalecido sus capacidades para articular las problemáticas particulares de cada grupo y país con una perspectiva continental y mundial.

Aunque ciertamente –y no es una particularidad del movimiento campesino– la sociedad civil no puede mostrar resultados concretos en cuanto a su influencia en los bloques de naciones. En cambio, se puede afirmar lo contrario de las organizaciones de la empresa privada, que sin tener una organización tan sólida suelen participar activamente en las delegaciones oficiales de sus respectivos gobiernos y por tanto ejercer una influencia directa, dado que predomina en el continente la orientación agroindustrial y agro exportadora.

Otras organizaciones de mucha influencia en las políticas de desarrollo rural en la región son El Fondo de Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA) y la Comisión para América Latina y el Caribe (CEPAL). Aunque con distinta perspectiva y especialidad, las dos primeras promovieron políticas generales que se vienen aplicando de manera paralela en Sudamérica, con incentivos a la agroindustria, fomento de la atención a la producción campesina y preocupación por la producción indígena.

La FAO tiene una oficina regional para América Latina y el Caribe, y dentro de su estructura se encuentra una instancia subregional denominada Equipo Multidisciplinario para América del Sur. Es destacable el papel que juega esta organización respecto a la información comparada de países y al soporte técnico a la generación de información por cada país. En muchos países, la FAO ejecuta proyectos con fondos de cooperación y asesora a gobiernos y a algunos gremios de productores. La organización responde a los representantes de los Estados miembros, a través de estructuras como la Conferencia, donde participan todos los países; el Consejo, compuesto por 49 representantes, y Comités y Grupos de trabajo. En su funcionamiento

regular, lo más próximo a Sudamérica es la Conferencia Regional para América Latina y el Caribe, que celebra sus sesiones cada dos años.

El IICA, de tan larga data como el organismo anterior, tiene como objetivo principal ofrecer cooperación técnica a los países miembros, que prácticamente son los del continente americano. Su organización en subregiones divide a los países de Sudamérica en la Región Sur (Argentina, Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay), Región Andina (Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela) y Región Caribe, donde, entre otros, se incluye a Guyana y Surinam. Los principales órganos de gobierno del IICA son la Junta Interamericana de Agricultura, que se reúne cada dos años y en la que participa un representante de cada uno de los 34 estados miembros y el Comité Ejecutivo, en el que participan 12 estados miembros elegidos cada dos años.

Finalmente, la CEPAL, aunque no especializada en Desarrollo Rural, genera información y debates sobre el desarrollo en general, indispensables para hacer seguimiento de la interpretación estadística y conceptual que se da a la ruralidad en Sudamérica.

Este somero recuento de la institucionalidad regional muestra la complejidad de la relación Estado, región y mundo. Sin embargo, a pesar de la antigüedad de estas organizaciones y de su recorrido, se ve que las relaciones entre países son muy dinámicas y, muchas veces, su intensidad, contradicciones e incluso conflictos, ponen en duda su propia efectividad.

Si bien existe cierta influencia de Sudamérica y de los organismos de integración sobre el desarrollo rural, países y actores –especialmente en lo referido a las unidades campesinas indígenas– actúan de manera aislada, lo que impide que se abran oportunidades consistentes para el sector, y que gran parte de su participación en la economía mundial pase por contratos comerciales que no perciben el potencial ni las amenazas en sus propias vecindades.

Algunas situaciones ilustran la dificultad de enlazar una problemática nacional con lo regional, tal es el caso del cacao. A pesar de que muchos países sudamericanos tienen una importante y diversa producción del producto, su balanza de cacao-chocolate es negativa. Por ejemplo, Bolivia exporta cacao a Europa y Estados Unidos, y muchas veces sus productores

de chocolate tienen que importar cacao de otras regiones de Sudamérica, incluso acudiendo a intermediarios de países que no producen el grano, como Chile (Bazoberry y Salazar, 2008).

También ocurre que, por mirar hacia mercados transoceánicos, hasta hace muy poco tiempo Bolivia no tuvo interés en los mercados regionales de Argentina y Paraguay, por ejemplo, que no producen este grano. La Argentina tiene una tradición importante en la industria de chocolates y tuvo que hacer grandes esfuerzos para garantizar su abastecimiento por no contar con circuitos de otras regiones. Podría pensarse en un mercado regional de cacao-chocolates, con normativas específicas, aunque por el momento no haya pistas suficientes sobre esta posibilidad.

Otra línea ilustrativa es la de la expansión del cultivo y mercado de la quinua, que adopta características nacionales particulares. Los principales productores, Bolivia y Perú, compiten por la producción de la frontera. En el lado boliviano se dice que una cantidad importante de quinua es colectada e introducida de contrabando en el Perú, de donde se exporta como producto peruano, mientras que en el Perú se sostiene lo mismo. Lo más probable es que el contrabando ocurra en ambos sentidos, yendo y viniendo de acuerdo a la cercanía de los mercados, las ferias y a la demanda. Más allá de acciones de intercambio de organizaciones de pequeños productores, está lejos de establecerse una organización regional de la quinua que acompañe el crecimiento y sostenga acciones para que los países se favorezcan efectivamente. El tema de transporte, puertos y otras actividades conexas se podrían encarar de una manera cooperativa.

El desabastecimiento de azúcar en el mercado boliviano, especialmente la experiencia del año 2010, tiene los mismos orígenes que las fluctuaciones que ocurren en Sudamérica debido a la sustitución de cultivos azucareros por alcohólicos o por la desviación de la producción hacia los alcoholes no combustibles, el comercio transfronterizo de caña sin procesar. Influye también todo un complejo productivo y comercial para favorecerse de las legislaciones de países que promueven el consumo de etanol, como Brasil y ahora Perú, y en otros, para pasar los controles nacionales e introducir su producto en los mercados con mejores precios, a riesgo de desabastecer su mercado interno. La disparidad normativa finalmente terminará generando

disparidades nacionales, lo que derivará en mercados distorsionados y altas subvenciones públicas, por lo que serían propicias medidas regionales para una efectiva articulación entre países con menores costos para los gobiernos y la población.

Finalmente, en el caso de la papa, los países andinos –origen del tubérculo– son cada vez más dependientes de su producción, especialmente para consumo industrial y en comidas rápidas. En el mercado boliviano se encuentra algo de producción argentina bajo la marca McCain, pero hay proporciones crecientes de las marcas LUTOSA cuyo origen son Bélgica, los Países Bajos y Francia. Hay iniciativas locales, como LUCANA, que participa del negocio de las papas elaboradas, aunque dista mucho de tener un producto capaz de sustituir la oferta de producto importado.

La participación de productos alimenticios en el mercado internacional no acepta más disposiciones nacionales de corto plazo. La FAO viene alertando a la comunidad internacional que, desde la crisis de los precios de alimentos del 2008, no se han recuperado ni se recuperarán los precios anteriores; más aún, luego de una baja, existe una tendencia al incremento y mayor estacionalidad debido a la disminución de las reservas mundiales de los principales alimentos de consumo humano, por lo que la dependencia de las futuras cosechas es mayor que en el pasado. A nivel mundial, las facturas por importaciones de alimentos subieron el año 2010 en 11% y 20% en los países de bajos ingresos y déficit de producción (FAO, 2010).

Estos son los problemas que enfrentan los países, sus iniciativas, políticas y también las debilidades de las políticas de integración. Se plantea también la escasa efectividad de los organismos multilaterales en tanto sistemas de gestión de la producción y del abastecimiento establecido a partir de metas regionales, que no se limiten a reflejar lo que ocurre como resultado de las acciones gubernamentales o por ausencia de ellas.

La posibilidad de una mirada regional

El IPDRS nació de la premisa que desde la perspectiva del desarrollo rural de base campesina indígena es necesario complementar los esfuerzos, reivindicaciones y movilizaciones locales y nacionales con una perspectiva

regional, que disminuya el impacto negativo de las políticas y acciones de unos estados sobre otros. Por ejemplo, la disminución de precios de los alimentos al costo de subvenciones y en detrimento de recursos como el suelo, bosque y agua, impide que otros países adopten legislaciones que eviten el deterioro del medio ambiente a costa de incrementar el costo de la producción. O la competencia que tienen que enfrentar los campesinos con los productores agroindustriales, quienes se benefician de las políticas de mercado que disminuyen el precio de algunos productos masivos, con lo que afectan la diversificación de la oferta y la demanda, con impacto en los sistemas sostenibles y la viabilidad de las unidades de pequeña producción.

Son parte de este debate las críticas a la globalización, particularmente las derivadas de la teoría de la dependencia y el crecimiento desigual, sin embargo, optamos por una noción de integración de Sudamérica como posibilidad para mejorar la situación de la población de cada uno de los países, articulando políticas internas y presentándose al mundo como una unidad de intereses.

La globalización, no como ideología, sino como la posibilidad de favorecer el crecimiento equilibrado de los países, disminuyendo las inequidades internas y externas, requiere de la construcción de instituciones inteligentes y dialogantes, que favorezcan al conjunto y a cada país en particular (Stiglitz, 2009). En esta medida, la globalización no es la pérdida de las soberanías nacionales, sino más bien la capacidad de interactuar entre ellas, un aspecto que muchas veces es descuidado por las instituciones multilaterales.

Es evidente que muchos de los tratados internacionales, principalmente los comerciales, que se realizan de manera dispersa entre estados de Sudamérica y con otros estados del mundo, no respetan la soberanía, entendida como la capacidad de garantizar el bienestar de la población.

Las relaciones entre países vecinos son las más importantes en lo cotidiano y, por tanto, cuando se habla de globalización desde una perspectiva constructiva para la población, especialmente la campesina, la continuidad regional adquiere un sentido particular.

Si bien los bloques sub regionales en Sudamérica han sido importantes, no aprovechan adecuadamente la amplia diversidad de la región y, por tanto, su sentido de complementariedad. Sudamérica es el territorio adecuado para

sentar las bases de una perspectiva común, integrando de manera efectiva al conjunto de doce naciones soberanas, reconociendo empero que los pesos específicos son distintos y, por tanto, son distintos los intereses y beneficio de la convergencia de cada uno de ellos (Bazoberry, 2012a).

En perspectiva sudamericana, UNASUR es la posibilidad institucional más cercana para redefinir temas, alianzas y bloques. Sin embargo, la constitución de UNASUR siguió un proceso largo y no fue fácil que todos los países dieran su visto bueno parlamentario en plazos razonables. Existieron y todavía existen muchas dudas sobre su paternidad y sobre el grado de influencia de Brasil y Venezuela, expresadas sobre todo por quienes ven la región dividida, heredera de múltiples conflictos.

La redacción del tratado constitutivo de UNASUR es cuidadosa, reconoce los antecedentes de la integración e incluso resalta el aporte de las naciones que no se incorporaron a los bloques ya existentes en la región: “la integración sudamericana debe ser alcanzada a través de un proceso innovador, que incluya todos los logros y lo avanzado por los procesos de MERCOSUR y la CAN, así como la experiencia de Chile, Guyana y Surinam, yendo más allá de la convergencia de los mismos”.⁴

En la memoria de las negociaciones del tratado de UNASUR, publicada por la CAN, los actores involucrados concuerdan en que los temas comerciales dejaron de estar en el centro de la discusión porque se consideran los más espinosos, tomando en cuenta los avances logrados por el MERCOSUR y la CAN en ese sentido, y por las visiones particulares que tiene cada país respecto a la apertura comercial y los tratados comerciales con otros (CAN, 2002).

Lo poco que salió a la luz respecto a temas de desarrollo rural, como el mercado de alimentos, los recursos naturales y otros, se fue desvaneciendo hasta prácticamente desaparecer de la agenda de UNASUR. No por ello Sudamérica deja de ser una región con amplias posibilidades de desarrollarse en forma armónica tomando lo mejor de cada país y de cada cultura y enfrentando en conjunto la tradición *extractivista* y la incertidumbre producida por mercados y economías lejanos.

4 El Tratado Constitutivo de la Unión de Naciones Sudamericanas fue suscrito en Brasilia en mayo del 2008 y se ratificó por los parlamentos nacionales recién en 2011.

El evidente incremento de intercambio comercial entre los países de la región es otro argumento en favor de la necesidad de mayor integración regional para abastecer los mercados internos de cada país, lo cual no debe ser visto como una amenaza, sino más bien como una fortaleza.

Hay medidas que podrían aplicarse. Una política de mayor transparencia en el funcionamiento de los mercados regionales podría evitar los sustos del año 2008 y los apuros del presente, por ejemplo, con el abastecimiento de azúcar y la harina para panadería. Recopilar información sobre siembras, cosechas y grandes tendencias ayudaría a definir políticas públicas adecuadas en cada zona, de manera que se eviten las suposiciones y los rezagos de conocimiento en la disponibilidad de alimentos. Por otro lado, la seguridad de acuerdos regionales ayudaría a superar el “nacionalismo alimentario”, cuidado con las barreras a la exportación e importación, efectos de largo plazo.

El IPDRS está acompañando el debate y las políticas de integración sudamericana en materia de desarrollo rural, promoviendo y proponiendo reflexiones sobre una posible agenda que podrían tomar los gobiernos sudamericanos para mejorar las condiciones de integración de los países (Bazoberry, 2012a; Ruiz, 2012). Desde esa perspectiva sostiene que, si se quiere avanzar en la mejora de las condiciones de vida de campesinos e indígenas, se debe garantizar la seguridad e inocuidad alimentaria y dotar a los estados de un entorno acorde a los principios de soberanía que promulgan.

En la misma línea, los temas que se pueden trabajar en un nuevo proceso de integración sudamericana incluyen la discusión y compatibilización de los principales criterios estadísticos del área, como la definición de población rural y urbana y la definición y el método de estudio y conteo de las identidades y poblaciones indígenas. En ese marco es fundamental establecer un sistema y una unidad de información sobre producción y comercialización de productos agropecuarios, forestales y, en general, los relacionados con la biodiversidad.

Otro desafío es establecer de manera progresiva estándares para la producción y comercialización de alimentos, imponiendo incentivos a los sistemas más sostenibles, a las inversiones locales, a la diversificación de la producción y el abastecimiento, a la iniciativa y la innovación de productores y comunidades campesinas e indígenas.

En el ámbito normativo se requiere contar con pautas comunes y establecer equipos técnicos multidisciplinarios y regionales que realicen el debido seguimiento a la discusión, los avances tecnológicos y la legislación respecto a los organismos genéticamente modificados. Es estratégico disponer de criterios calificados que se alejen de los intereses de la presión de las grandes corporaciones semilleras y los intereses de los grupos de presión nacionales.

En cuanto a la legislación, una propuesta es eliminar las diferencias en la protección laboral para desincentivar la inversión basada en la explotación de la mano de obra en zonas donde se han desatendido los derechos de los trabajadores o simplemente se omite cualquier acción de protección. Se trata de una situación a la que están expuestos los campesinos, migrantes sin papeles y pobres urbanos en mercados laborales temporales.

Puesto que la tierra es un recurso fundamental, se debe incrementar el control sobre su propiedad y sobre el uso y protección de los recursos naturales. Como parte de ese esfuerzo, realizar seguimiento al acaparamiento de tierras, a los mecanismos de arriendo y las inversiones transfronterizas y monitorear y controlar la inversión especulativa en la producción y comercialización de alimentos y de insumos agropecuarios.

Finalmente, para lograr que estas sugerencias sean atendidas, a manera de una agenda tentativa, es necesario reorganizar los sistemas de gobierno de los organismos regionales dependientes de las Naciones Unidas, los creados por iniciativa de los gobiernos del continente y las articulaciones sub regionales para que haya una adecuada sintonía entre la voluntad política de los gobiernos y las capacidades técnicas de los organismos multilaterales.

Es posible imaginar un contexto regional como el expuesto líneas arriba, aunque no se trata de un camino llano. Es necesario superar muchos obstáculos, algunos corresponden a la tradición de las reivindicaciones campesinas, como la exigencia de mayor control de frontera; otros, a los intereses de las grandes empresas que conservan los productos de mayor crecimiento en el consumo y el flujo de los mercados internacionales. Incluso hay que superar las trabas que pone una buena parte de la burocracia multilateral, que guarda para sí los niveles de competencia que podrían superar la tendencia de los países al localismo.

Hay continuas tensiones dentro del MERCOSUR y de la CAN, fricciones entre grupos de productores, entre sistemas productivos y entre concepciones sobre los modelos de desarrollo. Todo ello reitera la comprensión de que la actividad rural sigue siendo importante, y su administración es estratégica para la estabilidad de los gobiernos y la sostenibilidad de sus políticas sociales.

Los especialistas en diplomacia y los políticos de las cancillerías que conocen estas ideas consideran que el planteamiento es interesante, pero que hay que tomar en cuenta que los temas rurales tocan un conjunto de intereses, comenzando por los recursos naturales, las demandas de las poblaciones indígenas y campesinas, los sistemas de aprovisionamiento de alimentos y el sistema financiero, entre otros.

No todos los países, aunque tengan el mismo peso formal, tienen la misma posibilidad de influir en un nuevo enfoque regional. Brasil, por ejemplo, tiene una responsabilidad sustancial porque concentra prácticamente la mitad del territorio, de la población y del PIB. A esto se añade que tiene frontera con diez de los doce países de Sudamérica; sin duda, el necesario protagonismo del Brasil puede ser compensado con una mejor articulación de los otros países.

Al mismo tiempo, a mucha gente de los países de la región le interesan particularmente los avances constitucionales que ha tenido Bolivia, principalmente referidos a la tierra, territorio, derechos indígenas y campesinos. Interesa también lo que ocurre en términos de proceso, los avances, las dificultades, los retrocesos y contradicciones.

Nos encontramos en un contexto excepcional, lo importante es visualizar el reto y asumirlo, a partir de los intereses y fortalezas de los múltiples actores sudamericanos, en particular de quienes trabajamos en el área de desarrollo rural.

Bibliografía

- Bazoberry, Oscar; Salazar, Coraly
2008 El Cacao en Bolivia. CIPCA, Cuaderno de Investigación N° 72.
La Paz. 182 pág.

- Bazoberry, Oscar
 2012a Integración, entre banalidades y esperanza. En sección diálogos, 16 de enero del 2012. IPDRS. La Paz.
 2012b Sudamérica en América. La 42 Asamblea General de la OEA y el tema alimentario. En sección diálogos, 05 de marzo del 2012. IPDRS. La Paz.
- CAN
 2008 La construcción de la integración sudamericana. Revista de Integración N° 2. Lima. 148 pág.
- Ruiz, Carmen Beatriz
 2012 Integración sudamericana, agenda 2012. En sección diálogos, 01 de febrero del 2012. IPDRS. La Paz.
- CEPAL-FAO-IICA
 2011 Perspectivas de la agricultura y del desarrollo rural en las Américas: una mirada hacia América Latina y el Caribe 2011-2012. CEPAL-FAO-IICA. Costa Rica. 182 pág.
- FAO
 2010 Food Outlook: global market analysis, November 2010. Rome. 119 pág.
- FAO/CAN
 2005 Políticas de seguridad alimentaria en los países de la comunidad andina. Santiago. FAO-CAN. 189 pág.
- Isbell, Paul
 2008 Energía y geopolítica en América Latina. Documento de Trabajo. Real Instituto el Decano. Madrid. 15 pág.
- PNUD
 2010 Informe de Desarrollo Humano 2010. Ediciones Mundi Prensa. Madrid. 262 pág.
- Stiglitz, Joseph
 2002 El malestar en la globalización. Taurus. México. 302 pág.

Estrategias productivas agropecuarias: elementos de la crisis agropecuaria, leyes y la necesidad de estrategias articuladoras

Jorge Albarracín*

Resumen

En la primera parte el artículo identifica los elementos que dieron origen a la crisis alimentaria del 2008 y cómo posteriormente afectaron en el sector agropecuario y alimentario de Bolivia; en la segunda parte, partiendo del hecho fáctico de que el contexto internacional y/o coyuntural incide sobre el sector productivo boliviano, se analiza en qué medida las políticas públicas al respecto, anteriores y actuales, buscan generar o consolidar alternativas de procesos productivos resilientes, robustos y sostenibles.

Palabras clave: *Estrategias productivas, crisis alimentarias, modelos de desarrollo, planificación, sistemas de producción*

Summary

This article identifies the elements that were the origins of the food crisis in 2008 and how these later affected the agricultural and food sector of Bolivia; starting from the fact that the international and/or relevant context impacts the Bolivian productive sector, we analyze how new, current and previous public policies look to generate or consolidate resilient, robust and sustainable productive processes.

Key words: *Productive strategies, food crisis, development models, planning, production systems.*

* Docente investigador de CIDES-UMSA. Candidato a doctor en Estrategias de Desarrollo.

Introducción

La crisis mundial de la agricultura y el alza de los precios de los productos agrícolas que se inició en 2008 ha mostrado después de tres años que Bolivia no está exenta y al margen de estas crisis ni de los efectos que se dan en los mercados mundiales y en las nuevas dinámicas productivas de los agronegocios.

En la primera parte de este artículo se describen algunos elementos centrales de la crisis alimentaria del 2008 y sus efectos en la agricultura boliviana en los tres años posteriores, llevando a la crisis del 2010. En la segunda parte se analizan las características y los principales componentes de las estrategias productivas agropecuarias en base a la reciente Ley de Revolución Productiva Comunitaria Agropecuaria (LRPCA N° 144).

Haciendo una comparación con otras estrategias y planes se identifican los factores priorizados para conocer en qué medida es posible afirmar que se está ante una nueva estrategia verdaderamente revolucionaria. Esta reflexión parte de la hipótesis de que todas la estrategias, planes, leyes, etc., al final, terminan priorizando los mismos factores de desarrollo (algunas más y otros menos), ya que la tarea de promover el desarrollo de los sistemas de producción no deja margen a que dejen de ser considerados. Por lo tanto, tomando en cuenta esta hipótesis, se busca debatir cómo deberían ser articulados estos factores en una política o estrategia productiva agropecuaria boliviana aprovechando de la mejor manera la actual coyuntura a nivel local, regional e internacional.

Si reconocemos que no estamos al margen de los mercados y del contexto internacional, la identificación de los elementos de la crisis alimentaria y de los factores centrales del desarrollo agropecuario plantean el desafío de responder cómo desarrollar estrategias o políticas que garanticen la seguridad y soberanía alimentaria y al mismo tiempo permitan aprovechar el actual contexto internacional; también de cómo hacer que estas políticas no se conviertan en medidas restrictivas, de control y paliativas de los posibles efectos del contexto internacional, sino en incentivo y promoción de un desarrollo equilibrado; cómo articular actores y programas sectoriales para generar sinergias y buscando que la generación de divisas que se necesitan no vaya en detrimento de la naturaleza y de la calidad de vida de

la población boliviana; es decir, cómo aprovechar el contexto y cómo manejar los factores e insumos básicos para generar un desarrollo productivo agropecuario sostenible.

Elementos del contexto internacional que dieron lugar a la crisis alimentaria del 2008

En el contexto internacional de la crisis existen dos aspectos, uno macro referido a la crisis del sistema capitalista y el segundo que depende o es efecto del primero, más enfocado a la crisis alimentaria. Respecto de la crisis del sistema capitalista, las discusiones y los análisis han identificado cinco aspectos principales que la explicarían:¹ 1) crisis del sistema financiero, reflejo de las quiebras bancarias y la desconfianza sobre el papel del mercado; 2) crisis de las políticas macroeconómicas, que no fueron capaces de dar respuesta a los problemas del capitalismo; 3) crisis energética, reflejada en el incremento de los precios del petróleo y gas natural; 4) crisis alimentaria, que países como India y China generaron a partir del 2005 por su creciente demanda de alimentos y por la disminución de tierras cultivables agropecuarias² en el planeta; y 5) crisis climática, producto del calentamiento de la tierra como efecto del patrón de desarrollo en relación a la producción, consumo, uso y explotación de los recursos naturales de parte de los países desarrollados, transnacionales y de aquellos en vías de desarrollo.

Estos cinco elementos de la crisis a nivel macro presentan además efectos particulares en el sector agropecuario:

1. Los recursos financieros, producto de la crisis del sistema financiero, migran y se concentran en el sector de alimentos y tierras –especialmente

1 En la publicación del Ministerio de Economía y Finanzas de Bolivia se hace referencia a estas crisis que justifican la propuesta del Nuevo Modelo Económico Social, Comunitario y Productivo.

2 Este aspecto será abordado más adelante, ya que existe un debate sobre si es la falta de tierras cultivables o de eficiencia productiva.

en las bolsas de cultivos *commodities* como el trigo, maíz, soya y otros, generando especulación en este sector-; también se observa una migración hacia la compra de tierras en países donde la producción de los biocombustibles o monocultivos de grandes extensiones (soya, maíz, etc.) goza del apoyo de políticas y estrategias nacionales.

2. La crisis de las políticas macroeconómicas se ve reflejada en el surgimiento de nuevas propuestas y modelos de desarrollo como el paradigma del vivir bien, que cuestiona el concepto y la forma de hacer y entender el desarrollo. Desde una mirada macro y una perspectiva regional, en América Latina existen dos corrientes ideológicas, políticas y económicas: aquella que vienen implementando países como Bolivia, Ecuador y Venezuela alrededor de la idea del vivir bien y la corriente o modelo neoliberal vigente y consolidado en países como Chile, Argentina, Brasil, Paraguay, Uruguay.³
3. La crisis energética derivó en el incremento de los precios de los fertilizantes, aspecto que tiene un efecto directo y determinante en los costos de producción, especialmente en aquellos sistemas productivos basados en el modelo de la revolución verde (o agricultura de altos insumos) por la demanda de nutrientes de los cultivos.
4. Crisis alimentaria en la medida en que la mayor demanda de alimentos tanto en cantidad como en calidad proviene principalmente de los países asiáticos y de la India; el crecimiento continuo de su economía a lo largo de los últimos años ha logrado aumentos sustanciales en los ingresos de su población, lo que ha dado lugar a un cambio sustancial en sus hábitos alimenticios que se reflejan principalmente en mayor consumo de carne y de alimentos en general. El incremento en la demanda de alimentos no solo se concentra en éstos como bienes de consumo final, sino como bienes de consumo intermedio en el sector ganadero, en este sentido, el crecimiento de la demanda de maíz y soya principalmente supuso el incremento de su precio.

3 En el caso de Perú habrá que ver qué sucede con las propuestas de políticas y estrategias del nuevo gobierno.

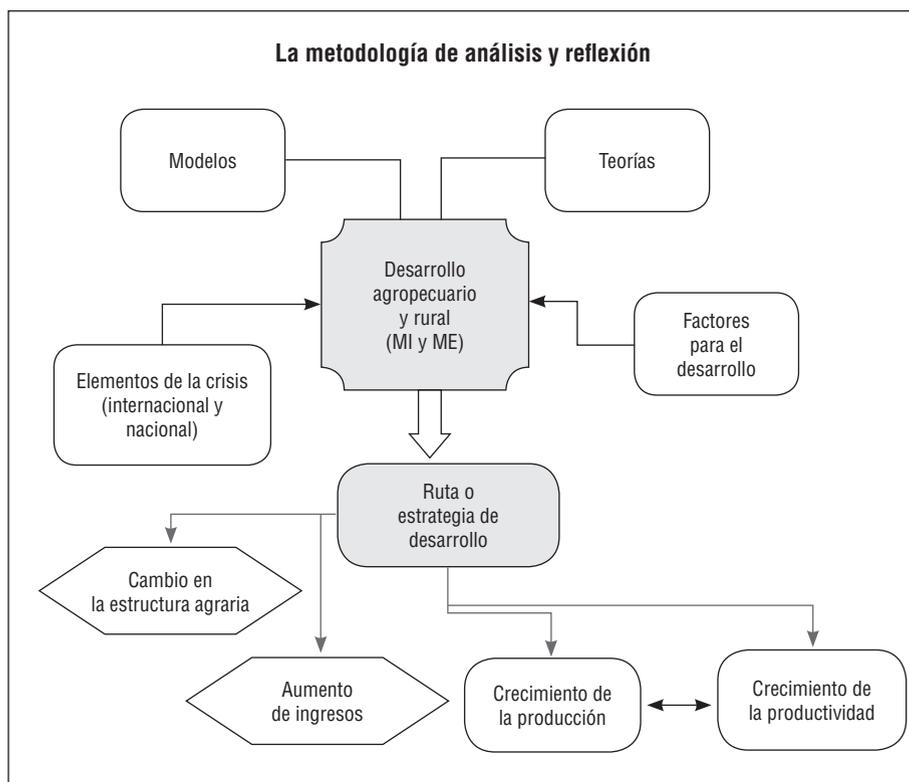
5. La crisis climática es producto de varios factores; cada país y región, según su patrón de desarrollo, significa un aporte específico al cambio climático. El surgimiento de los biocombustibles, como una alternativa para disminuir los gases de efecto invernadero, tuvo un boom a nivel mundial por su doble beneficio: por un lado, sobre la producción, uso, destino y beneficios ambientales que ocasionaría su producción y uso en la disminución de los gases de efecto invernadero y, en segundo lugar, como una alternativa a la crisis energética, lo que a su vez dio lugar al debate sobre los beneficios y amenazas de esta nueva alternativa en relación a la expansión de la frontera agrícola y a la disponibilidad de alimentos para la población. La discusión se centró en que las políticas de expansión de la frontera agrícola en los países con este potencial debería beneficiar la producción de alimentos y no la producción de biocombustibles: “producción de alimentos para las máquinas o para las personas”. En torno a este debate, la discusión se concentró en diferenciar las fuentes y el origen de los biocombustibles, por lo tanto, se empezó a hablar de los biocombustibles y de los “agrocombustibles”, haciendo referencia a su origen agrícola⁴ (CLAES, 2008).
6. Debate sobre el uso del suelo, por una parte quienes ven como un peligro que los suelos de mayor fertilidad y de aptitud agrícola sean sembrados con cultivos cuyo destino final sean los “agrocombustibles”, generando falta de alimentos para la población y quienes –como la FAO– afirman que el problema no es el uso del suelo sino la pérdida de fertilidad de los mismos. En este contexto surgen denuncias que sostienen que las tierras agrícolas están siendo compradas por los capitales que fugaron de la crisis financiera como un medio de especulación y de inversión, ya sea para la siembra y producción de biocombustibles o para la producción de alimentos que tienen precios con tendencia al alza.
7. Exportación de materias primas. En un contexto internacional de precios altos y mayor demanda de materias primas, los países productores encontraron una situación de auge económico después de muchos años

4 Taller a distancia sobre Agrocombustibles en América Latina, realizado el 2008 por el CLAES.

de tener precios bajos; lo que permitió a muchos países incluso tener balanzas de pagos positivas.

Puntualización metodológica

El desafío de articular varios factores como insumos de reflexión plantea la necesidad de hacer una explicación de los elementos del marco metodológico utilizado para encarar el análisis propuesto. A continuación se presenta el esquema de la metodología utilizada y se explica cada uno de los elementos que la componen.



La metodología parte del principio de que las teorías económicas y los modelos de desarrollo agropecuario tienen un peso central en el diseño de políticas y en la ruta de desarrollo de cualquier estrategia o plan gubernamental.

Con relación a la teoría, Bolivia se encuentra en una etapa en que busca desmontar el modelo neoliberal de libre mercado (desarrollado desde 1984 hasta finales del 2005) para pasar a un modelo social, comunitario y productivo (que empieza a desarrollarse en 2006). La hipótesis de partida es que “los mercados internacionales y los países con los cuales Bolivia tiene intercambios comerciales se rigen bajo el modelo neoliberal de libre mercado, por lo tanto, los precios, la calidad y los acuerdos son factores que definen los volúmenes de compra y venta, y tienen en definitiva un efecto importante sobre las decisiones tomadas o a ser tomadas”.

En el marco del análisis de las políticas de desarrollo agropecuario es muy importante conocer cuáles son las características de cada uno de los planes y de las políticas propuestas, ya que su desconocimiento puede llevar a avalar una propuesta que se asiente en uno o en la combinación de varios. Los modelos que se presentan a continuación no necesariamente tienen una secuencia histórica, muchos de ellos se pueden dar de manera secuencial y su predominancia está en función de las políticas y estrategias de desarrollo de cada país; bajo este enfoque, al final del artículo se analizan los desafíos que Bolivia debe encarar.

Los modelos de desarrollo sistematizados y analizados⁵ han sido desarrollados en base al aprovechamiento o utilización de las fuentes de crecimiento en las que se basan. Estos modelos son: 1) Modelo de la frontera o del aprovechamiento de los recursos; 2) Modelo de conservación; 3) Modelo de impacto urbano industrial; 4) Modelo de difusión; 5) Modelo de insumos de altos resultados (revolución verde); 6) Modelo de innovación inducida;

5 Para más detalles de cada uno de los modelos consultar: Eicher, Carlos; Staaz, John (1990). *Desarrollo agrícola en el tercer mundo*. Hayama, Yujiro; Ruttan, Vernon (1989). *Desarrollo agrícola: una perspectiva internacional*. Albarracín, Jorge (2011), en el artículo “Las Teorías Económicas y los Modelos de Desarrollo Agropecuario Entre la Crisis y el Cambio de Paradigma: ¿A dónde queremos llegar?”, en: *El Desarrollo en Cuestión*, desarrolla con más detalle el modelo de desarrollo sostenible.

i) Modelo de innovación técnica; ii) Modelo de innovación institucional; 7) Modelo de desarrollo sostenible, dentro del cual se puede hablar de: a) las teorías alternativas del desarrollo: agroecología, agricultura ecológica; b) la nueva ruralidad, c) los enfoques de las estrategias de vida (adaptaciones) y d) las propuestas del vivir bien.

El segundo elemento, ya descrito, es el referido al contexto. No podemos dejar de tener presente el contexto internacional, los elementos centrales que han dado origen a la crisis alimentaria son los referentes sobre los cuales desarrollaremos estrategias de incidencia para paliar o incrementar sus efectos.

El tercer elemento de la metodología abarca cuatro aspectos que serán la base del análisis de la Ley N° 144 (LRPCA), del plan sectorial y de las propuestas en relación a los retos y desafíos. El primer aspecto se refiere a la identificación y priorización de los factores para generar el desarrollo agropecuario, el análisis de su continuidad en el tiempo y la discusión sobre la generación de políticas de Estado o políticas de gobierno⁶. El segundo aspecto, referido al cambio de la estructura agraria, está ligado a la necesidad de tener una mirada de mediano y largo plazo, es decir, analizar en qué medida el cambio de la estructura agraria que se propone se enmarca en el sector agropecuario o se proyecta a otros sectores. El tercer aspecto, referido al aumento de los ingresos, es el elemento de fondo, ya que se parte de la idea de que las actuales propuestas de cambio de paradigma apuntan a cambiar la mirada del mercado centrada en los ingresos como un fin. Y finalmente, se incorpora la reflexión sobre el tipo de crecimiento que se plantea en las políticas y estrategias, de manera que esto permita ver a qué tipo de modelo de desarrollo agropecuario se está respondiendo y si las políticas están construyendo un nuevo modelo de desarrollo agropecuario.

6 Más detalle en la entrevista realizada por Luis Bredow a Jorge Albarracín: “Más de medio siglo de planificación para apenas once años de implementación”. Revista PROCAMPO. 2008.

Bolivia y los elementos del contexto internacional

Descritos de manera general los elementos centrales que generaron la crisis alimentaria mundial del 2008 y su influencia en aspectos importantes del sector agropecuario, a continuación, se analiza la incidencia de estos factores del contexto internacional en la economía y en el sector agropecuario boliviano, y cómo se ha ido respondiendo.

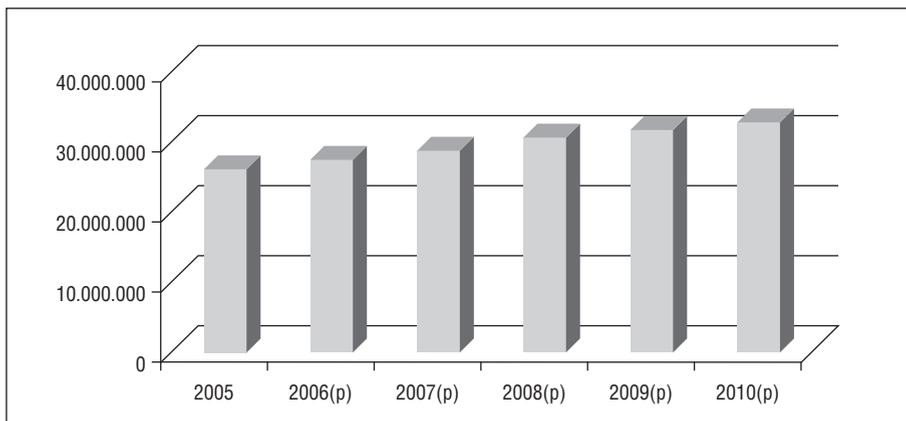
Una de las primeras lecciones que en América Latina, y especialmente en Bolivia, hemos aprendido a lo largo de la historia es que no estamos al margen de los acontecimientos mundiales, sean éstos políticos, sociales o económicos. La pregunta que surge es cuáles son los márgenes entre los que nuestra economía o la economía de un país en desarrollo puede moverse sin verse afectada por el contexto internacional. Aquí se intenta una respuesta específicamente desde el sector agropecuario.

Para realizar el análisis del contexto internacional y su relación con las acciones y decisiones llevadas a cabo en Bolivia se toman tres etapas. Los hechos, discursos y acontecimientos que se dieron durante la crisis alimentaria del 2008, las decisiones y medidas económicas y políticas llevadas a cabo entre el 2008 y parte del 2010 y la crisis de alimentos del 2010 y parte del 2011.

1ra etapa: la crisis del 2008. En esta etapa la economía boliviana experimentó un auge y mejores condiciones económicas, el precio de las materias primas subió, hubo condonación de la deuda externa, se incrementaron las reservas internacionales, el PIB en el 2008 tuvo un crecimiento del 6.16% (durante el 2009 y el 2010 el crecimiento bajó a un 3.16% y 4.13% respectivamente)⁷, lo destacable es que el crecimiento fue positivo y superior al que se registraba antes del 2003.

7 Datos estadísticos del INE, Índice de crecimiento del PIB (2011).

**Bolivia: Producto Interno Bruto (a precios de mercado)
en miles de bolivianos**



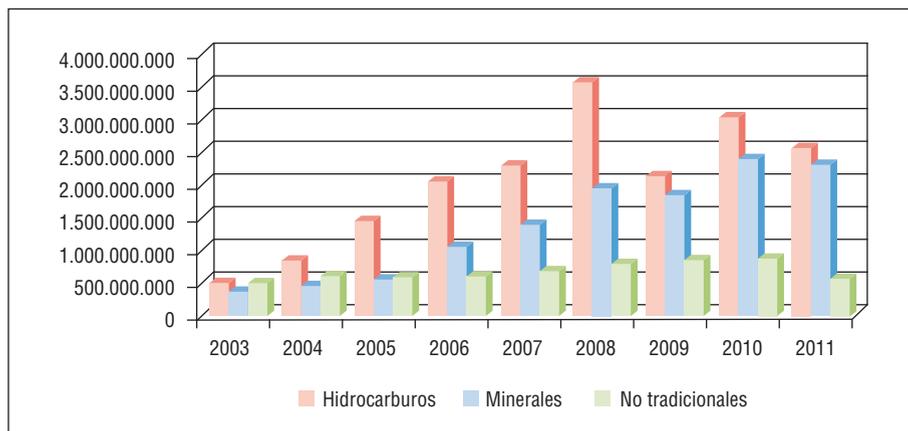
Fuente: INE, 2011.

El crecimiento de PIB se puede explicar, de manera general, como un efecto del incremento de las exportaciones y por los precios altos de las materias primas (según las cifras estadísticas tanto de los productos tradicionales como no tradicionales en el período 2007 al 2009). Sin entrar en el análisis de los productos tradicionales (hidrocarburos y minerales), podemos indicar que la situación coyuntural internacional fue favorable, permitió que los ingresos percibidos por las exportaciones de los productos de estos dos sectores pase de \$us 874.5 millones en el 2003 a \$us 5402.2 millones en el 2010.⁸ En el caso de los productos no tradicionales se presentó una doble situación, por un lado, mercados internacionales con precios altos y excelentes para la exportación de materias primas y, por otro, el efecto de esta situación en los mercados internos.

En este contexto surgen una serie de políticas de carácter económico y político, que en el mediano plazo llegan a tener efectos e impacto en el volumen de producción, en la superficie cultivada, en el control de precios y en la seguridad alimentaria.

8 Datos estadísticos del INE, exportaciones de Bolivia precios FOB (2011).

Bolivia: Exportaciones (valor FOB en \$us)



Fuente: INE, 2011.

Los ingresos por las exportaciones de los productos no tradicionales se incrementan desde \$US 507 millones el 2003 hasta \$US 868 millones el 2010,⁹ es decir, las exportaciones se multiplicaron en 1.71 veces, paralelamente los precios de los productos (especialmente los *commodities*) se incrementan internacionalmente (aunque internamente no se percibió un incremento de los precios de los productos).

La segunda etapa se produce cuando empiezan a subir los precios internos y el gobierno establece cupos de exportación y decide controlar los precios. Al referirse a las políticas de control de precios Norton (2004) indica que según dónde se ponga el énfasis, estas políticas pueden favorecer al consumidor o al productor. Es posible sostener que en el caso boliviano estas medidas buscaban favorecer a los consumidores urbanos, especialmente porque el incremento de los salarios no estaba en relación con el incremento de los precios de los productos agrícolas, Albarracín (2008) afirma que “Bolivia no escapa a esta dinámica, productos como banano, arroz y tomate subieron sus precios entre 60 y 192%”.

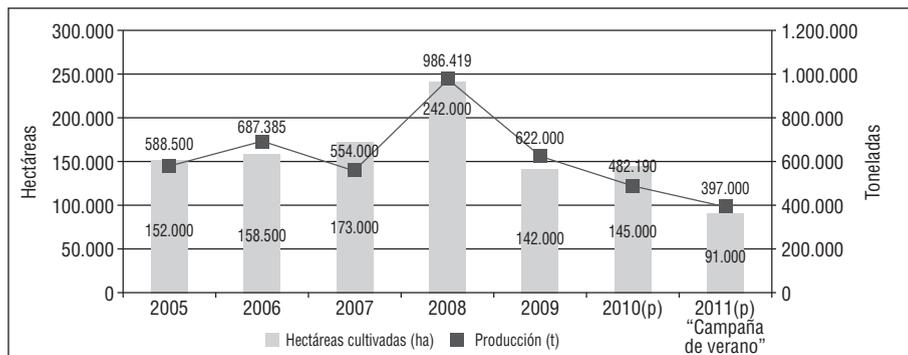
⁹ Tomando en cuenta los siguientes productos: ganado vacuno, café, cacao, azúcar, gomas, cueros, maderas, algodón, soya y castaña.

En relación al incremento y control de los precios surgieron dos posiciones sobre la política adoptada. Por un lado, se dijo que como los precios de los productos se habían incrementado los productores percibían mayores ingresos porque sus costos de producción no habían subido en la misma proporción que los precios. Esta afirmación puede aplicarse o no, según el producto analizado, porque los insumos utilizados para la producción de papa o maíz (blando), por ejemplo, son diferentes que los utilizados en la producción de soya o maíz duro. Los empresarios agroindustriales y avicultores argumentaron que los precios de sus insumos habían subido, por lo tanto, para cubrir sus costos se tenía que subir el precio de los alimentos. En síntesis, los precios internacionales y la demanda de los mercados externos tardaron en llegar pero llegaron.

Un segundo elemento está relacionado con los incentivos al sector productivo. En un contexto de precios altos, control de precios, establecimiento de cupos de exportación y otros, las medidas pueden resultar en incentivos o desincentivos para la producción. En el caso de los productores agroindustriales de caña de azúcar, maíz (duro), soya y otros productos, las medidas adoptadas y las acciones desplegadas fueron un desincentivo.

En el siguiente gráfico se muestra la curva de incremento y disminución de la superficie cultivada de maíz duro, destinado principalmente para la avicultura y la alimentación de porcinos.

**Santa Cruz: Evolución de la superficie cultivada y producción
Gestión 2005-2010 y "Campaña de verano" 2011**



Fuente: Cámara Agropecuaria del Oriente (CAO)

Elaboración: Instituto Boliviano de Comercio Exterior (IBCE) / (p): Datos preliminares

Resulta paradójico que en el caso de los cultivos agrícolas producidos por las economías campesinas no se registró baja en la superficie cultivada ni hubo desabastecimiento del mercado interno, por lo tanto, el gobierno no tuvo que desarrollar medidas de control de precios (lo que no quiere decir que los precios de los productos de economías campesinas no hayan subido). Esta situación muestra que en el sector agropecuario la producción y su destino tienen diferentes canales y éstos determinan en última instancia los efectos en los precios, la tecnología utilizada, la productividad y el grado de transformación. Cultivos como la soya, caña de azúcar, algodón, maíz y trigo –que se cotizan en las bolsas de los mercados internacionales y donde la utilización de tecnología de punta es central para su competitividad y permanencia en el mercado (interno y externo)–, están directamente influenciados por los precios internacionales, ya que la combinación de precios internos bajos y precios internacionales altos representa un mecanismo para la exportación (legal o vía contrabando) y una estrategia que siguen las empresas para mejorar las utilidades, sobre todo si los precios internos no cubren los costos de producción.

En el caso inverso la entrada de productos alimenticios representa una forma de ahorro para los consumidores pero para las empresas implica reducir costos y utilidades o tener que cambiar de rubro productivo, estrategia que siguieron muchos productores; las disminuciones no son radicales pero sí sistemáticas.

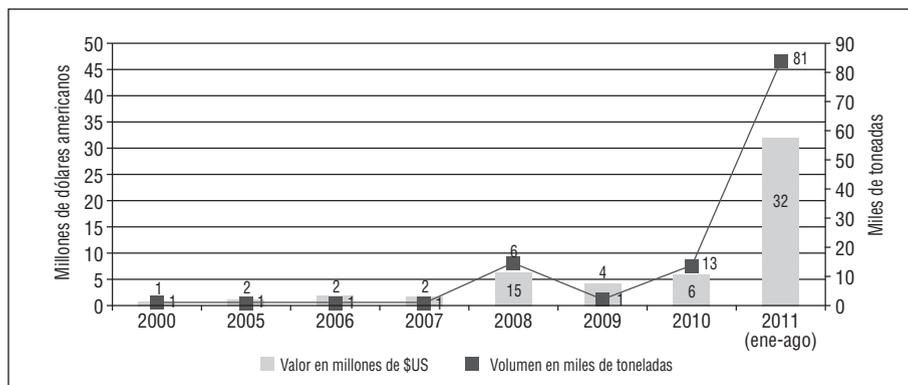
Otro caso es el de aquellos productos que no se cotizan en los mercados internacionales, son perecibles y sus volúmenes o escala de producción individual es pequeña o diversa, es decir, no tienen un referente de precios internacional sino que sus precios se definen en base a cómo se mueve la economía, el precio de los insumos, el transporte, etc. Estos productos que son de la canasta básica y que no han seguido la tendencia a la exportación sufrieron un incremento de sus precios; si bien el mismo mercado logró el equilibrio, no sufrieron el efecto del desincentivo que se dio en los cultivos anteriormente mencionados.

A la par que se daban estos procesos y la discusión se volvía cada vez más polémica, surgió la tercera etapa que finalmente cristalizó en la crisis de finales del 2010 y principios del 2011. La diferencia de los precios tanto internos

como externos llevó a un mercado de contrabando y especulación de aquellos productos que fueron motivo de control de precios (pollo, aceite, maíz y otros) y a los que se fijó cupos de exportación (como la soya, azúcar y otros).

La disminución de la superficie cultivada y los bajos rendimientos –efecto de las acciones desarrolladas en la segunda etapa– dieron lugar al desabastecimiento del mercado interno, contrabando y a que el aparato productivo agroindustrial entrara en una pugna y crisis, a lo que además contribuyeron los fenómenos climáticos de El Niño y La Niña. Esta situación de desabastecimiento del mercado interno no se había producido en varias décadas; el gobierno central se vio obligado a importar azúcar y maíz (ver gráfico), las empresas recientemente creadas por el Estado tuvieron la tarea de dar alternativas de solución a este problema.

Bolivia: Importaciones de maíz desde el mundo
Gestiones 2000, 2005-2010 (p) y el período enero a agosto de 2011 (p)
(expresado en miles de toneladas y millones de dólares americanos)



Fuente: Instituto Nacional de Estadística - INE

Elaboración: Instituto Boliviano de Comercio Exterior (IBCE) / (p): Datos preliminares

¿Cuáles son las implicaciones de esta crisis? En primer lugar, la importación de productos (maíz y azúcar) de los que se suponía que Bolivia ya se autoabastecía mostró la fragilidad de la estructura del sistema productivo; en segundo lugar, la importación de estos productos implicó medidas de

“subvención” de parte del gobierno y representó para el país la utilización de recursos que pudieron utilizarse en el fortalecimiento y desarrollo del sector productivo; tercero, quedaron al descubierto los diferentes tipos de consumidores y sus características económicas, dado que los niveles salariales en Bolivia son los más bajos de la región, el efecto de un incremento de los precios de los alimentos de primera necesidad son un golpe muy duro a la economía de la familia boliviana; finalmente, se puso en claro que Bolivia no está al margen y exenta de la influencia de los sucesos internacionales, por el contrario, muestra que las estrategias internas de desarrollo deben considerar, sobre todo en esta época de globalización y de flujo de información instantánea, que las relaciones internacionales (comerciales, políticas, económicas, etc.) y su gestión estratégica pueden ser un factor de éxito o un peligro potencial para la seguridad y soberanía alimentaria.

Factores del desarrollo agropecuario

Cuando se revisan las estrategias de desarrollo agropecuario de distintos países de Sud América se encuentran muchas similitudes y coincidencias entre los factores priorizados para promover el ansiado desarrollo agropecuario. Más aún, no solo se encuentra coincidencia en los factores sino en las bases teóricas y en los enfoques que respaldan sus propuestas de políticas. Analizando históricamente las estrategias y planes de desarrollo agropecuario de Bolivia (de 1952 al 2002), Albarracín (2007)¹⁰ encuentra que éstos están acordes con los planteamientos teóricos de cada época, es decir, que se rescata y busca aplicar lo que la academia y los organismos especializados en desarrollo agropecuario recomiendan, aunque la realidad y la experiencia muestre que no se puede trasladar experiencias exitosas de otros países de manera mecánica.

La mayoría de los países priorizan los mismos factores para generar el desarrollo. ¿A qué se debe esto?, son varias las razones. La principal es que

10 Albarracín, Jorge. Desarrollo agropecuario en Bolivia: análisis de la construcción de la ruta del desarrollo agropecuario en Bolivia (1952-2002) (tesis doctoral en elaboración).

después de muchos años de intercambio de conocimientos¹¹ a nivel mundial, se ha identificado un conjunto de factores clave para generar transformación agraria y desarrollo agropecuario; un segundo elemento es que la formación en las universidades –especialmente en las carreras de agronomía, donde predomina aún la enseñanza basada en el modelo de la revolución verde– pone énfasis en los mismos factores productivos (riego, fertilizantes, semillas, mecanización, diseños experimentales, control de plagas y enfermedades, etc.) como aquéllos que se debe conocer para el ejercicio de la profesión.

En este sentido, cuando se habla de procesos revolucionarios o de reformas agrarias productivas, es muy difícil encontrar e incorporar factores y elementos técnicos que no hubieran sido priorizados y trabajados; un proceso revolucionario significa un cambio de fondo de la forma en que se ha venido trabajando el desarrollo agropecuario. Por su parte, una reforma agraria implica hacer ajustes, mejorar o incorporar nuevos aspectos en los procesos productivos que se vienen desarrollando.

Pero antes de entrar en esta reflexión y en la búsqueda de alternativas, pasaremos a hacer un recuento de los que consideramos los principales factores del desarrollo agropecuario.

La mayoría de los teóricos del desarrollo agropecuario (Hayami, Ruttan, Staaz, Eicher, García, Schejtman, etc.) coinciden en que una transformación agraria resultará del desarrollo agropecuario y de la combinación de los diferentes factores productivos, y que debe ser considerada como dinámica e histórica; es decir, que la estructura agraria se fundamenta en el sistema de la tenencia de la tierra, que es el factor determinante de poder, sobre la cual se construyen las relaciones entre las sociedades, este sistema de tenencia evoluciona con el desarrollo de la sociedad y las relaciones con el mercado (Gutelman y García, 1969).¹²

11 Al referirnos a este intercambio de conocimientos hacemos mención al aporte de los centros de investigación en todo el mundo, a los aportes de la FAO, de los organismos y centros de desarrollo regional como la CEPAL, FIDA, a la cooperación internacional, y a los congresos y seminarios de intercambio y reflexión de experiencias.

12 Ambos autores tienen en cuenta la evolución histórica y dinámica de la estructura agraria, pero la diferencia aparece en la concepción marxista de Gutelman, mucho más rígida, frente a la visión estructuralista de García, quien aborda el concepto de una manera más integral.

Los factores productivos del sector agropecuario:

- Tenencia de la tierra
- Suelo y uso del suelo
- Agua y riego
- Semillas: mejoradas, híbridas y transgénicos
- Ganado: criollo, mestizo, mejorado
- Infraestructura productiva
- Mecanización agropecuaria
- Tecnología
- Investigación y desarrollo tecnológico
- Asistencia técnica
- Fertilidad: fertilizantes, abonos
- Sanidad agropecuaria
 - Control de plagas y enfermedades: plaguicidas
- Servicios financieros
- Medio ambiente
- Tipos de unidades productivas
 - Empresarial
 - Semiempresarial
 - Tradicional
 - ◇ Excedentarios
 - ◇ Estacionarios
 - ◇ Infrasubsistentes
- Escalas de producción
 - Pequeños productores (campesinos, indígenas, colonizadores, etc.)
 - Medianos productores
 - Empresas

Desde el enfoque de los sistemas de producción, el análisis de estos factores nos conduce al debate sobre los distintos paradigmas productivos, en un extremo el modelo de la revolución verde (de primera y segunda generación) y en el otro las propuestas de la agricultura alternativa (agricultura ecológica, orgánica o su expresión académica que es la agroecología), que en el fondo discuten la viabilidad y sostenibilidad de estos modos de producción en el corto, mediano y largo plazo y éstos en relación a un conjunto

de elementos como el crecimiento de la población, el uso y la escasez de los recursos, los efectos del desarrollo tecnológico en la tasa de uso, y la explotación o sustitución de los recursos.

A este conjunto de factores particulares del sector productivo, es necesario sumar otros que han demostrado ser importantes por sus efectos y repercusiones:

- Comercio internacional
 - Exportaciones e importaciones
 - Aranceles
- Políticas de precios
 - Precios al productor
 - Precios al consumidor
- Costos de producción
- Volumen de producción
- Incentivos y apoyo al productor
- Energía: derivados del petróleo (diesel, gasolina), biocombustibles, abastecimiento interno y subvención a los hidrocarburos, tracción animal
- Ingresos, ahorro, migración y pobreza

Las políticas priorizadas en anteriores estrategias, planes y en la LRPCA¹³

Un aspecto que caracteriza a las estrategias y planes de desarrollo agropecuario de Bolivia es la poca continuidad. En el siguiente cuadro se observa que los factores y las políticas priorizadas no son estables en el tiempo; también se ve que se han trabajado más políticas de gobierno que políticas de Estado. El efecto de este tipo de acciones produce un sistema errático de priorización; en el caso de los productores y actores del sector agropecuario, por ejemplo, ya que representan una prioridad para el gobierno, el Estado invierte recursos en su desarrollo, los cambios de administración cambian también sus programas y muchos que estaban en desarrollo se paralizan afectando directamente a los beneficiarios y causando una pérdida de los recursos invertidos.

13 LRPCA: Ley de la Revolución Productiva Comunitaria y Agropecuaria N° 144.

Políticas explícitas en las Estrategias y Planes de Desarrollo Agropecuario y Rural

Línea de acción	PIPERN 1955-62	PNUES 1962-71	ESEDN 1971-91	POA 1976-80	PNRD 1984-87	EDES 1989-2000	END 1992-2000	ETPA 1996-2000	PNDAR 1999-2004	ENDAR 2002-2007	PND 2006-2011	Revolución Rural, Agraria y Forestal 2008-	LRPCA 2011	Total veces
Sustitución de importaciones	1	1	1			1								4
Balanza comercial	1	1												2
Exportación	1	1	1			1	1	1	1	1	1			8
Política de precios				1	1									4
Productividad						1				1				3
Políticas de financiamiento y crédito			1	1			1			1	1		1	6
Seguro agrario													1	1
Transferencias													1	1
Política tributaria				1							1			2
Política presupuestaria				1										1
Política de asistencia técnica							1	1	1	1			1	5
Recursos naturales					1	1	1	1	1	1			1	7
Tierra					1			1	1	1		1		5
Suelo													1	1
Aguas					1		1						1	3
Semillas													1	1
Conservación y Aprovechamiento Sostenible de la Biodiversidad (Recursos genéticos)												1	1	2
Industrialización de los Recursos Naturales Renovables												1		1
Transformación y fomento a la industrialización													1	1
Conservación de áreas para la producción													1	1
Infraestructura productiva							1		1	1				3

UMBRALES

Línea de acción	PIPEGRI 1955-62	PNDSE 1962-71	ESEDN 1971-91	POA 1976-80	PNRD 1984-87	EDES 1989-2000	END 1992-2000	ETPA 1996-2000	PNDAR 1999-2004	ENDAR 2002-2007	PND 2006-2011	Revolución Rural, Agraria y Forestal 2008-	LRPCA 2011	Total veces
Acopio y reserva													1	1
Cultivos					1									1
Seguridad alimentaria		1				1	1		1		1	1		6
Soberanía alimentaria													1	
Desarrollo agrario					1	1			1			1		4
Coca desarrollo alternativo						1	1		1	1				4
Ayuda alimentaria							1							1
Atención de emergencias alimentarias													1	1
Garantías de provisión de alimentos a la población													1	1
Garantías de una alimentación y estado nutricional adecuados													1	1
Promoción del consumo nacional													1	1
Inversión pública			1				1	1			1			4
Desarrollo humano								1						1
Asentamientos humanos	1				1			1	1					4
Normativa									1					1
Institucional							1		1	1				3
Desarrollo pecuario					1				1					2
Desarrollo forestal					1				1			1		3
Carne y pesca					1				1					2
Comercialización						1			1		1			3
Intercambio equitativo y Comercialización													1	1
Organizaciones de productores					1		1		1	1	1			5
Organizaciones Económicas Comunitarias (OECOM)													1	1
Servicios					1				1	1				3

ESTRATEGIAS PRODUCTIVAS AGROPECUARIAS

Línea de acción	PIPEGRI 1955-62	PNDSE 1962-71	ESEDN 1971-91	POA 1976-80	PNRD 1984-87	EDES 1989-2000	END 1992-2000	ETPA 1996-2000	PNDAR 1999-2004	ENDAR 2002-2007	PND 2006-2011	Revolución Rural, Agraria y Forestal 2008-	LRPCA 2011	Total veces
Sanidad vegetal y animal										1				1
Servicios de Sanidad Agropecuaria e Inocuidad Alimentaria													1	1
Fomento a la producción													1	1
Ciudades Intermedias										1				1
Desarrollo indígena										1				1
Gestión Territorial Indígena, Originario Campesino													1	1
Patrimonio productivo						1								1
Productivas selectivas											1			1
Innovación y desarrollo tecnológico											1			1
Investigación					1									1
Investigación innovación y saberes ancestrales													1	1
Mecanización y tecnificación agropecuaria													1	1
Creación de institutos técnicos agropecuarios													1	1
Empleo											1			1
Gestión Ambiental											1			2
Gestión de riesgos											1		1	1
Dinamización y Restitución Integral de Capacidades Productivas												1		1
Transformación de los Patrones Productivos y Alimentarios												1		1
Gestión Agraria y Forestal Sustentable												1		1
Total Políticas	4	6	4	4	13	9	12	7	17	14	11	10	26	137

Fuente: Albarraçin (2007).

Este cuadro resume los factores que se han venido priorizando en las diferentes estrategias y planes; muestra 63 políticas agropecuarias que presentan entre 4 y 26 de estos factores. La nueva ley, denominada Ley de la Revolución Productiva Comunitaria y Agropecuaria N° 144, es la que prioriza la mayor cantidad de factores. De las 13 estrategias, planes y leyes analizados, se observa que solo 8 factores se repiten 5 veces en las propuestas, éstos son: sustitución de importaciones, exportaciones, financiamiento y crédito; asistencia técnica, recursos naturales, tierra, seguridad alimentaria y organizaciones de productores. Llama la atención que 37 factores hayan sido priorizados solo una vez y dos veces 6 factores, es decir, 5 estrategias y planes (38%) coincidieron en priorizar 8 factores (12%) de los 63 identificados como políticas de Estado a lo largo de 60 años. En algunos casos se identifican políticas que se refieren al mismo tema pero se observa en algunas un cierto énfasis que cambia el sentido y la direccionalidad de tal política.

Por otra parte, si analizamos los factores que tuvieron cierta continuidad vemos que éstos en su mayoría no son exclusivamente técnicos, a excepción de la asistencia técnica y tierra, es decir, que las políticas estuvieron ligadas a factores complementarios y/o que tienen efectos pero que no son exclusivos ni particulares del sector agropecuario, aspecto que explica su débil desarrollo, fragilidad y bajo nivel tecnológico y competitivo.

Alternativas para cubrir el mercado interno, insertarnos en los mercados internacionales y lograr soberanía y seguridad alimentaria

Una vez descritos los elementos del panorama internacional, su influencia y efectos en la economía boliviana, y en el sector agropecuario en particular, y los factores seleccionados y priorizados como políticas, el desafío es buscar opciones y estrategias alternativas que permitan generar un desarrollo sostenible, aumentar la seguridad alimentaria, aprovechar las ventajas y las tendencias de los mercados y darle a la población las condiciones y los medios para mejorar sus condiciones de vida y satisfacer sus necesidades económicas, sociales, ambientales, culturales, psicológicas, etc. Igualmente,

identificar los posibles riesgos en este contexto de elementos y factores que influyen directa e indirectamente sobre el sector agropecuario.

Uno de los primeros pasos es determinar si Bolivia tiene las condiciones y los recursos naturales (suelos y agua) para la producción de alimentos y otros productos estratégicos, precisamente, está en debate si existe una disminución de las tierras cultivables agropecuarias en el planeta o si más bien se trata de uso ineficiente de la tierra cultivada, es decir, que el problema no es que se haya llegado al límite de las tierras cultivables sino que la estructura de los sistemas de producción no es la adecuada para responder a las actuales demandas de alimentos.

Esto es importante porque en las tres últimas décadas las críticas se han centrado en la idea de que los actuales sistemas de producción están generando la degradación y pérdida de fertilidad de los suelos, que la frontera agrícola está creciendo en zonas con aptitud forestal y no agrícola y que, por lo tanto, son zonas cuyo ciclo productivo y de fertilidad es corto. Por otro lado, los estudios de aptitud y capacidad de uso de los suelos muestran que la vocación productiva de Bolivia es forestal y ganadera y no agrícola como se pensaba a finales de los años 70. En este sentido, el siguiente paso es definir cuál es la aptitud de los suelos de Bolivia y verificar si realmente existe un potencial de tierras utilizables para la producción agrícola.

En el siguiente cuadro se muestra la superficie de suelos de Bolivia según su aptitud; resulta evidente que nuestro país no tiene una vocación eminentemente agrícola ya que solo el 1.5% (1.64 millones de hectáreas) es suelo agrícola arable del tipo I y II, es decir, sin limitaciones para las actividades agrícolas. La superficie cultivada en la gestión 2008-2009 es de 2,960 millones de hectáreas, lo que significa que todos los suelos con aptitud agrícolas sin limitaciones estarían siendo cultivados y la frontera agrícola potencial se movería a los suelos del tipo III al IV, que presentan ciertas limitaciones.

Los suelos de tipo III (9.284 millones de hectáreas) y IV (19,39 millones de hectáreas) abarcan una superficie de 28,67 millones de hectáreas. Es decir, existe un potencial importante de suelos agrícolas arables pero con ciertas limitaciones que demandan políticas públicas de manejo de suelos. Recurriendo al cuadro de las políticas vemos que a partir de 1984 en 7 estrategias y planes se priorizan los recursos naturales. En la nueva

Bolivia: Clasificación de suelos por su aptitud de uso mayor (por departamento, 2003)
(en kilómetros cuadrados)

Tipo de uso	Aptitud de uso	Clases de suelos	Chuquisaca	La Paz	Cochabamba	Oruro	Potosí	Tarja	Santa Cruz	Beni	Pando	Total	%
TOTAL			51,524	133,985	55,631	53,588	118,218	37,623	370,621	213,564	63,827	1,098,581	100%
Suelos agrícolas arables	Sin limitaciones	I			520		620	1,100	13,610			15,850	1,4%
		II	90		550				350			990	0,1%
	Con limitaciones	III	5,670	11,770	11,810	3,460	15,930	3,610	33,070	7,520		92,840	8,5%
		IV	5,720	28,910	5,330		1,110	5,840	105,890	6,020	35,120	193,940	17,7%
Suelos agrícolas no arables	Ganadera	V	9,360	32,890	7,300	30,370	56,120	8,440	100,000	100,390	250	345,120	31,4%
	Ganadera, forestal	VI										0	0,0%
	Bosque	VII	19,500	23,170	12,380	2,670	2,040	10,840	48,530	42,010	4,380	165,520	15,1%
Suelos no agrícolas	Conservación	VIII	3,400	10,210	9,320	3,250	17,150	2,400	9,810	10,980	11,940	78,460	7,1%
Otras categorías			7,784	27,035	8,421	13,838	25,248	5,393	59,361	46,644	12,137	205,861	18,7%

Fuente: Superintendencia Agraria. Instituto Nacional de Estadística.
Nota: Otras categorías corresponden a áreas urbanas, nevados, salares y agua.

Ley de la Revolución Productiva Comunitaria y Agropecuaria N° 144 se prioriza el tema suelos (Art. 13 Fortalecimiento de las bases productivas) y la conservación de áreas para la producción (Art. 14). Esto muestra que existe una conciencia del manejo de suelos pero lo que falta es acompañar acciones e inversiones que permitan su implementación, por lo tanto, persiste la necesidad de generar políticas que emitan normas de control y uso del suelo, y programas de manejo y apoyo a procesos productivos que no generen o aceleren degradación de suelos.

También es necesario definir los elementos estratégicos centrales para el desarrollo rural. Rossdorf (1996)¹⁴ plantea dos entradas, por un lado, que las estrategias económicas que se desarrollen permitan reducir la pobreza de manera permanente y que las estrategias institucionales integren a los grupos marginados. Estos aspectos coinciden con las estrategias de desarrollo territorial planteadas por Schejtman y Verdegue (2002) y Sepulveda, que priorizan los aspectos tecnológico-productivos y los institucionales como bases o premisas de generación de un desarrollo incluyente, participativo, sostenible y equilibrado.

Retomando nuevamente los aspectos históricos de análisis del sector agropecuario, un tercer punto que debe ser resuelto de manera inmediata es la “articulación”. El sector agropecuario se caracteriza por ser desarticulado, caótico y con programas desconectados e independientes de una planificación complementaria macro. Los diagnósticos sectoriales elaborados destacan la fragmentación institucional y la poca coordinación de actividades; los programas y proyectos que se han ejecutado en los últimos 60 años fueron desarrollados al margen del ministerio sectorial que los acogía, en muchos casos, incluso los recursos, rendiciones de cuentas y los informes se hacían de manera directa al financiador, sin conocimiento del ministerio.

En términos generales, es posible afirmar que el sector agropecuario ha contado con importantes recursos económicos, por lo cual cabe preguntarse a qué se debe el poco impacto. Precisamente, el hecho de que cada programa y/o proyecto tenga sus propios recursos y los maneje de manera independiente y sin coordinación con otros programas podría ser parte de la respuesta.

14 Rossdorf (1996). GTZ Alemania.

En las zonas rurales existen programas (del Estado, de la cooperación, del municipio y de ONG) que trabajan con lógicas diferentes y no complementarias. En la mayoría de los casos son las mismas familias de productores los “beneficiarios” o “víctimas” de esta poca articulación. Esta desarticulación tiene varias formas; por ejemplo, dos programas llegan a las familias de una comunidad, uno les propone mejorar la producción y les da semillas, fertilizantes, herbicidas, plaguicidas, asistencia técnica y crédito (modelo de la revolución verde) y otro les propone agricultura alternativa, es decir, no usar herbicidas, plaguicidas, fertilizantes, etc. ¿Qué debe hacer el productor? Al darse cuenta que las dos instancias no coordinan opta por recibir de ambas y aprende qué debe mostrar a cada una.

Un segundo tipo de desarticulación es el que se da en los procesos de apoyo y fortalecimiento hacia los productores y asociaciones. Unos programas dan recursos a fondo perdido para la creación de organizaciones de productores (asociaciones, cooperativas, etc.), apoyo que dura mientras existen los recursos; una vez finalizado el programa/proyecto debería coordinarse para la entrada de otro programa o institución que puede ser de crédito u otro tipo de apoyo que dé continuidad a las acciones desarrolladas. Es decir, si una institución ha puesto el capital semilla (a fondo perdido) y la organización o productor se ha fortalecido y está en etapa de crecimiento, lo que deberían continuar son acciones de consolidación.

En resumen, la propuesta para la articulación tiene varios objetivos, no duplicar esfuerzos y recursos (complementar los recursos); permitir la entrada coordinada de instituciones con capacidades complementarias (crédito, asistencia técnica, capacitación, dotación de insumos, etc.); coordinación entre ministerios (especialmente el de Aguas y el de Desarrollo Rural).

Un tercer aspecto que se debe considerar en la estrategia es un sistema único o base de datos de información agropecuaria. El país tiene un solo censo completo realizado en 1950 (el censo de 1984 solo abarcó dos provincias del departamento de La Paz)¹⁵ y actualmente se tiene información

15 La información y los datos recolectados en este último censo son muy pobres debido principalmente a problemas políticos; los productores no brindaron información porque corrió el rumor de que esta información serviría para el cobro de impuestos.

fragmentada manejada o por organizaciones privadas de productores, por el INE o por el ministerio sectorial. Sin una base de datos no es posible hacer planificación nacional, regional y local, mucho menos las proyecciones de metas y logros que deben ser alcanzados.

Respecto de la expansión de la frontera agrícola y los cultivos, en el siguiente cuadro se presenta la relación de la superficie potencial (tomando los suelos de tipo I, II y III), la superficie cultivada en la gestión 2008-2009 y la superficie proyectada por el gobierno como expansión de la frontera agrícola. Del mismo modo, se observa que actualmente se está cultivando el 27% de la superficie y la proyección pretende llegar hasta 36%.

Superficie según aptitud de usos y superficie cultivada en la gestión 2008-2009

Aptitud de uso	Superficie potencial	Superficie cultivada (2008-2009)	%	Superficie cultivada para el 2014	%
Suelos agrícolas Tipo I y II	1,684,000				
Suelos agrícolas con limitaciones Tipo III	9,284,000				
Total	10,968,000	2,960,054	27%	4,000,000	36%

Fuente: Elaboración propia.

De acuerdo a los datos del INE (2011) sobre la clasificación de suelos según su aptitud, Bolivia tiene suelos para la producción de cultivos agrícolas, ganadería y actividad forestal. A partir de ello, lo que sigue es diseñar estrategias para cubrir la demanda del mercado interno, definir con qué productos hacerlo y cuál es su valor agregado, para identificar sus ventajas competitivas frente a los mercados internacionales.

Del mismo modo, se deben analizar las ventajas y desventajas de producción de cada uno de los cultivos y su destino, quiénes los producirían y con qué tecnología, cuál sería su destino, sin perder de vista que lo que define una estrategia son los costos de producción, los rendimientos, los precios de los productos, las políticas comerciales y las tendencias de los mercados.

La estrategia con relación al mercado interno debe partir del concepto de seguridad alimentaria, tomando en cuenta que:

- se debe abastecer la demanda interna en todo momento, sin épocas de excedente o de escasez;
- los productos deben ser accesibles a los consumidores, por lo tanto, relacionados con los niveles de ingreso de la población;
- la planificación, el ordenamiento territorial y el uso del suelo debe respetar su vocación productiva en cada una de las regiones;
- la inocuidad y calidad de los alimentos debe ser tomada en cuenta (uso de transgénicos y de plaguicidas).

De manera complementaria al concepto de seguridad alimentaria se inserta el de soberanía alimentaria. La estrategia debe considerar como aspecto clave y premisa de toda iniciativa, que el país debe tener los medios y las capacidades de manejar y asegurar una producción y abastecimiento de alimentos de manera autónoma. Tomando en cuenta estos dos aspectos, tanto para el mercado interno como para el externo, se pueden identificar grupos de productos que tienen un mercado interno y una circulación nacional y productos cuya cotización y precios son influenciados por los mercados internacionales.

Con relación a los productos de circulación nacional, es posible aseverar que todos los productores bolivianos –pequeños, medianos y grandes– en alguna proporción destinan su producción al mercado interno: hortalizas, forrajes, frutales, tubérculos y raíces, cereales, estimulantes y oleaginosas industriales se destinan al mercado interno. Por lo tanto, la estrategia de incentivos y de promoción de la producción agropecuaria debe tener diferentes tipos de incentivos según el producto y su destino, en este sentido, los acuerdos con los actores del sector productivo agropecuario deben abarcar diferentes márgenes y escalas de negociación.

Cuando se trata de los mercados internacionales, tanto la experiencia nacional como la de otros países muestran que controlar con cupos y precios la producción de cultivos cotizados en los mercados internacionales no es la solución. La implementación de estas medidas conduce a un desincentivo de los productores, a la especulación y el contrabando por parte de actores que no necesariamente son los productores.

Los cultivos como el azúcar, trigo, arroz y soya (*commodities*) –cuyos precios están regulados por bolsas y por mercados en los cuales las posibilidades de influir en los precios son bajas y, por el contrario, los riesgos potenciales son la subida de precios y disminución del stock en el mercado internacional– tienen una influencia directa en nuestra economía. Según estimaciones de la FAO (2011) y del BM (2011), los precios de estos productos seguirán incrementándose durante el 2012 y sin una tendencia a bajar. Para evitar un nuevo desabastecimiento del mercado interno y mayor contrabando es necesario pensar una política de doble entrada en este tipo de productos.

Otro tipo de producto, por sus características particulares, es la quinua, que no tiene competencia internacional y cuyos precios se definen en base a la demanda de los países compradores. Sin embargo, este cultivo y su exportación no están relacionados a las necesidades del mercado interno ni contribuye a la seguridad alimentaria, porque no se aprovechan sus cualidades nutritivas para beneficio de la población nacional. La quinua desde hace algunos años se ha vuelto un producto de *elite*, escaso en el mercado interno y/o de precios altos, fuera del alcance de la población, a pesar de que su superficie de producción incrementa año tras año. Los precios altos que se pagan por tonelada de quinua determina que la mayor producción se exporte a los mercados internacionales; aunque a este aspecto se suma la degradación y mal manejo de los suelos, es decir, que la quinua es un producto generador de ingreso para las economías campesinas pero no sostenible en el corto o mediano plazo por su modelo de producción.

Paralelamente, la estrategia debe tomar en cuenta que en los últimos veinte años los mercados han evolucionado; antes los mercados solidarios y ecológicos no imponían normas y exigencias sanitarias fuertes a los productos, ahora la lógica de protección de los países desarrollados ha cambiado, las exigencias sanitarias y de inocuidad son cada vez más altas, por lo tanto, los productos cada vez tienen que cumplir más normas para ser exportados o son devueltos.

Si Bolivia apuesta por una estrategia productiva basada en el modelo de la revolución verde, lo cual implica el uso de plaguicidas, fertilizantes, herbicidas y transgénicos, debe tener claro que en el corto plazo los actuales mercados podrían cerrarse apelando a temas de sanidad, inocuidad y

sostenibilidad, si no somos capaces de demostrar equilibrio en la producción y que ésta no afecta a la naturaleza ni causa contaminación.

Por lo tanto, debemos tener claro que si nosotros apostamos a un sistema de producción contaminante, no sostenible y agresivo con el medio ambiente se nos cierran los mercados internacionales. Un proceso de transición para volver a sistemas de producción sostenible mínimamente necesita diez años, ¿estamos en condiciones de pagar este precio?

Sobre el uso del suelo y la producción de los biocombustibles, el país debe desarrollar una estrategia que le permita cubrir sus necesidades energéticas internas de manera sostenible. En solo cuatro meses (enero-abril del 2011) Bolivia importó combustibles y lubricantes para garantizar el consumo interno por un valor de 271 millones de dólares, monto superior en 25% a las compras realizadas el pasado año. Es necesario desarrollar una estrategia energética que contemple la utilización de energías renovables y no renovables. De acuerdo a CLAES América Latina tiene la superficie necesaria para además de realizar la producción de alimentos destinar una parte a la producción de biocombustibles.

La crisis del petróleo, la subvención de los hidrocarburos, el precio de los fertilizantes y la crítica a la panacea de los biocombustibles –que cada vez se demuestra más que no son una alternativa al cambio climático– debe llevarnos a pensar en satisfacer primeramente el mercado interno y resolver el tema de las subvenciones y, en segundo lugar, tomando en cuenta los costos ambientales que representa, en cómo desarrollar y articularse a los mercados internacionales con la venta de biocombustibles y no de materias primas para que otros produzcan biocombustibles. El 44% de los suelos de Bolivia tienen un grado de erosión entre grave y moderada, las investigaciones han identificado cultivos (no alimentarios) que se adaptan y tienen rendimientos positivos en zonas donde la producción agrícola es inviable o muy baja, alternativa para generar ingresos a aquellos pequeños productores que viven en esas zonas y que generalmente son infra subsistentes o inviables.

Según Gudynas (2011): “se está generando un vínculo perverso bajo dos factores: creciente dependencia de las compras desde el sudeste asiático, y que éstas sean esencialmente de productos primarios. No se está logrando diversificar los destinos exportadores ni la composición de las ventas o sus

contenidos tecnológicos. A su vez, ese empuje asiático mucho depende de poder vender sus mercancías en los países ricos. Si la crisis persiste en las naciones del norte, las compras desde China, India y otros países, caerán. Eso nos arrastrará en nuestro papel de proveedores de materias primas. La lección es clara: en lugar de profundizar nuestro papel como clásicos proveedores de materias primas, deberíamos aprovechar esta bonanza para dejar de serlo, diversificando nuestras economías y comercio”.

Las experiencias en temas de desarrollo agropecuario y rural de las ONG, desde la década de los 80, e incluso la del Servicio Nacional de Desarrollo de Comunidades SNDC (que se cerró recién el año 1992), nos enseñan que no es conveniente trabajar con las comunidades forzando los roles de las organizaciones, en algunos casos porque no tienen las condiciones y en otros porque fueron creadas para asumir tareas sociales, políticas, culturales pero no estrictamente económicas. La experiencia en general ha demostrado que aunque se dan algunos procesos comunales, la mayoría terminan en lo individual, solo con aquellas personas que deciden participar. En este sentido, es necesario desarrollar esfuerzos y enfocar el trabajo en potenciar a las organizaciones, cuyos miembros son los mismos productores comunitarios (OECAS, cooperativas, asociaciones, etc.), en una serie de habilidades y capacidades para encarar estas tareas.

Finalmente, todo proceso de desarrollo debe contemplar la mejora de las condiciones de vida de la población. En Bolivia, la mayoría de los productores (más del 90%) son pequeños productores con ingresos anuales muy bajos. Este grupo de productores es muy sensible, por ejemplo, a un incremento de los costos de los insumos para la producción, o al aumento de los precios de los alimentos (tomando en cuenta además el cambio en los hábitos alimentarios en los últimos 10 años), al aumento de los costos de transporte, etc. Por el otro lado, el incremento de los precios de sus productos les permite tener cierto ahorro, acceder a determinados alimentos y satisfacer necesidades “primarias básicas”, por lo tanto, lo que se debe buscar es que estas condiciones se den sin tener que sacrificar a un grupo en beneficio de otro, ya que esto no es sostenible.

El gran desafío del modelo es aportar a la construcción del país; si se pretende alimentar a las generaciones futuras el sector agropecuario deberá

producir más alimentos, con mejor calidad, con un uso eficiente de los recursos (agua, suelos, bosque, etc.), más diverso en la producción y resistente a las crisis económicas y ambientales.

Bibliografía

- Albarracín, Jorge
2007 Desarrollo agropecuario en Bolivia: análisis de la construcción de la ruta de desarrollo agropecuario, estrategias y planes de desarrollo agropecuario (1952-2002). (Tesis de doctorado en elaboración). CIDES-UMSA. Bolivia.
- 2008 *La agropecuaria y la situación alimentaria en Bolivia: pasado, presente y futuro*. CLAES.
- 2011 “Las teorías económicas y los modelos de desarrollo agropecuario entre la crisis y el cambio de paradigma: ¿A dónde queremos llegar?”, en: *El desarrollo en cuestión*. CIDES-UMSA. Plural Editores. La Paz, Bolivia.
- Bredow, Luis
2008 Más de medio siglo de planificación para apenas once años de implementación (entrevista realizada a Jorge Albarracín). Revista PROCAMPO.
- CLAES
2008 Agrocombustibles en América Latina. Taller a distancia. Documento de Estudio N° 1. Uruguay.
- Eicher, Carlos y Staaz, John
1990 *Desarrollo agrícola en el tercer mundo*. FCE, México.
- Gudynas, Eduardo
2011 Economía sudamericana: ¿nuevos jaguares o viejos proveedores?, en: http://www.diariolaprimeraperu.com/online/columnistas-y-colaboradores/economia-sudamericana-nuevos-jaguares-o-viejos-rovedores_97756.html
- Hayami, Yujiro y Ruttan, Vernon
1989 Desarrollo agrícola: una perspectiva internacional. FCE, México.

- Instituto Nacional de Estadística
 2000 INE. Página web.
- Ministerio de Agricultura Ganadería y Desarrollo Rural
 2000 Política Nacional de Desarrollo Agropecuario y rural. Bolivia.
- Ministerio de Asuntos Campesinos y Agropecuarios
 1976-1980 Plan Quinquenal Agropecuario 1976-1980. Bolivia.
- Ministerio de Economía y Finanzas Públicas
 2011 El nuevo modelo económico, social, comunitario y productivo. Economía plural, Año 1/nº 1/ septiembre de 2011. La Paz, Bolivia.
- Ministerio de Planificación y Coordinación
 1971-1991 Estrategia Socio económica del Desarrollo Nacional 1971-1991. Tomo I y II. Bolivia.
- 1989-2000 Estrategia de Desarrollo Económico y Social 1989-2000. Bolivia.
- 1992 Estrategia Nacional de Desarrollo. Un instrumento para la concertación. Bolivia.
- Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto
 1955 Plan Inmediato de Política Económica del Gobierno de la Revolución Nacional. Memorando nº 2. 1955. pp. 198.
- Norton
 2004 “Agricultura y desarrollo económico: consideraciones básicas”, en: *Políticas de desarrollo agrícola: conceptos y principios*. FAO. Roma.
- República de Bolivia
 1984-1987 Plan nacional de rehabilitación y desarrollo 1984-1987. Bolivia.
- Rossdorf
 1996 Desarrollo rural. GTZ.
- Schejtman, Alejandro
 2002 *Desarrollo territorial*.
- Sepulveda, Sergio
Desarrollo territorial. IICA. Costa Rica.

Paradigmas y políticas públicas frente a la precariedad de suministros y acceso a los alimentos en los países desarrollados y en los de renta media y baja

*David Haquim**

Resumen

En general, las políticas públicas están condicionadas o supeditadas al paradigma dominante o al enfoque de desarrollo de los proyectos políticos, razón por la cual presentan restricciones en el diseño y aplicación en términos de efectividad, eficiencia, adecuación, equidad, respuesta y propiedad de aplicación. Estas restricciones distorsionan la relación directa entre el problema que se pretende enfrentar y la política pública. Los resultados buscados con la intervención pública, por lo tanto, son muy limitados, en particular para los complejos problemas de estabilidad de suministros de alimentos. En este trabajo se analizan las políticas públicas en las dos grandes crisis del sistema capitalista, 1973 y 2008, y sus efectos en los suministros de alimentos.

Palabras clave: *Acceso a alimentos, suministro de alimentos, crisis, equidad, propiedad y políticas públicas.*

Summary

Public policies generally submit to either the dominant paradigm or the development approach opted by political projects. Because of this, public policies are restricted in terms of effectiveness, efficiency, adequacy, equity, response and suitability when designed and applied. These restrictions distort the direct relationship existing between the problem they aim to face and the public policy. Thus, results expected through public interventions are limited when faced to specific

* Economista, Máster en Desarrollo Agrario. El presente artículo es el resumen de una investigación académica del autor.

problems in general and the complex problems of food supply stability in particular. In this paper we analyse public policies in the two large crises of the capitalist system, namely 1973 and 2008 crises, and its effects on food supply.

Key words: *Access to food, supply of food, crisis, equality, property and public policies.*

Introducción

Más allá de si esté bien o mal, partimos del reconocimiento de que las cadenas alimentarias naturales y los sistemas alimentarios construidos por las sociedades humanas están supeditadas a leyes naturales en el primer caso, y a las tecnologías, medio ambiente y “lógicas de mercado” en el segundo caso.

En el caso de los ecosistemas, la cadena alimentaria en la que interviene la micro y macro flora y fauna, la supervivencia depende de la confluencia de un conjunto de factores y fenómenos naturales cuya presencia hace inevitable que el ecosistema se reproduzca o se degrade y muera. Los ecosistemas naturales son objeto de intervenciones naturales entre las que se encuentran las humanas, cuyas consecuencias pueden ser positivas o negativas. Los fenómenos naturales como inundaciones e incendios provocados por irradiación solar, sismos, terremotos y otros pueden romper el equilibrio establecido dentro de un ecosistema y provocar su deterioro y degradación.

La restauración de ese equilibrio dependerá del potencial de resiliencia y homeostasis de cada ecosistema, que en algunos casos es fuerte y robusto y en otros débil o vulnerable. Si el ecosistema es fuerte recuperará, en el mejor de los casos, su equilibrio aunque muy difícilmente su situación prístina; en los ecosistemas frágiles, deviene la degradación y muerte.

Las intervenciones antrópicas en los ecosistemas mencionados tendrán también consecuencias positivas o negativas en función del modo en que la intervención potencie o debilite la resiliencia y homeostasis del ecosistema. En la mayoría de los casos las consecuencias positivas o negativas para el ecosistema dependerán de las leyes naturales que lo regulan y de las consecuencias de los actos antrópicos en pro o en contra de la naturaleza.

Las intervenciones antrópicas están supeditadas a la tecnología, al potencial natural y a las lógicas del mercado. Los factores mencionados, particularmente las “lógicas del mercado”,¹ son intervenidos a su vez por políticas públicas sometidas, por un lado, a paradigmas alimentados por teorías de desarrollo y, por otro, a proyectos políticos de grupos de poder. La aplicación de la política, generalmente de vigencia temporal, podrá solucionar o agravar los problemas económicos, sociales y naturales.

Si se asume que el suministro de alimentos para cubrir las necesidades humanas está ligado a factores de equilibrio de los ecosistemas, factores tecnológicos amigables o agresivos al medio ambiente natural,² y al mercado, la estabilidad o equilibrio será la situación ideal y los cambios bruscos los que podrían acarrear problemas. Cuando se presentan problemas de inestabilidad en la oferta de alimentos, por diversos factores, son las políticas públicas de cada Estado y contexto las que dirimen cuál será finalmente el desenlace.

Actualmente, se atraviesa una etapa de frágil estabilidad en los suministros a los mercados mundiales, son cada vez más frecuentes fenómenos de escasez, volatilidad de precios y, en casos extremos, amenazas de hambruna. La escasez de alimentos relacionada con la inflación de precios, el estancamiento del crecimiento de las economías, el desempleo que restringe el acceso económico, etc. han provocado conmociones sociales en los países más vulnerables. Esta situación ha llevado a que el tema de la estabilidad de los suministros alimentarios entre en el debate político mundial (Grupo de los 20 y Grupo de los 8, entre 2008 y 2011) y en debates académicos.

1 El argumento para utilizar el concepto “lógicas del mercado” y no leyes del mercado es que las orientaciones hacia el mercado son dispares en las diferentes sociedades (mercados desarrollados, mercados incipientes, mercados intervenidos o distorsionados) y la confluencia de factores o fenómenos de mercado, para que ocurra algo con regularidad son, más bien, un conjunto de supuestos que no siempre se cumplen en la realidad. En este trabajo, lógica de mercado se entiende como tendencia hacia ciertas regularidades.

2 Las tecnologías de intervención antrópica en el medio ambiente para producir alimentos tienen una larga historia. Mencionamos aquí las tecnologías aplicadas en la revolución verde, las campesinas o de subsistencia, y las actuales agriculturas con manejo integrado y biotecnología aplicada a producción agropecuaria que está revolucionado la producción de alimentos. En todos los casos, los mercados y lógicas de mercado se visualizan como el timón de las dinámicas tecnológico-productivas.

El debate referido a la inestabilidad de los suministros alimentarios, provocado por aumento de la demanda mundial de los países asiáticos, los fenómenos climáticos adversos, el auge de los biocombustibles, la elevación de los precios del petróleo, etc., ha puesto de manifiesto la inestabilidad de la oferta y la volatilidad de los precios. Los problemas señalados demandan intervenciones a nivel internacional que, para su concreción, estén supeditadas a las políticas públicas al interior de cada Estado.

Si las políticas públicas de cada Estado están sujetas a los paradigmas dominantes o proyectos políticos de los grupos de poder, éstos se configuran en un marco restrictivo para el proceso de diseño y gestión de políticas públicas. En los países capitalistas en los que se ha consolidado una estructura de Estado orientada al libre mercado (instituciones, normas, etc.), los grados de libertad para las decisiones de política pública, frente a problemas concretos, son poco flexibles debido a que dicha estructura del Estado define las reglas del “qué es posible y cómo hacer” en lo político, económico y social.

En los llamados “países en desarrollo” o de renta media, es el grupo de poder dominante el que restringe los grados de libertad para intervenir con políticas públicas, dado que para enfrentar un problema, la intervención debe estar ligada a reproducir y consolidar el poder. En este último caso, el proceso de consolidación de la visión de desarrollo va creando estructuras estatales, institucionales y legales para reforzar la consolidación del proyecto político y la reproducción del poder.

Sin embargo, la observación empírica en diferentes contextos del mundo muestra la existencia de paradigmas híbridos, como en el caso de China –cuya orientación hacia el mercado tiene reglas de juego restringidas– y de las economías mixtas en los países capitalistas desarrollados. En los países menos adelantados o de renta media, las presiones de organizaciones sociales, movimientos sociales, corporativos y de la sociedad civil pueden orientar o incluso lograr la intervención pública a favor de la solución de problemas concretos que les afecten como parcela social. En estos últimos casos, en mayor o menor medida, la intervención o política pública deberá contener aspectos para reforzar, consolidar y reproducir el proyecto político y el poder.

La hegemonía del paradigma y del proyecto político es, en diferentes medidas y contextos, restrictiva con los acuerdos y convenios internacionales, cuando una decisión internacional entra al contexto de cada Estado, los acuerdos, convenios y pactos internacionales, para su gestión, deben adecuarse a la estructura institucional y legal de cada Estado que los suscribe. En la mayoría de los casos los convenios y pactos internacionales son de carácter “vinculante” y requieren la aprobación de las asambleas nacionales o parlamentos de cada Estado (un ejemplo es el Protocolo de Kioto rechazado en las estructuras estatales de los Estados Unidos de Norte América).

En este documento se exploran las restricciones de los suministros alimentarios provocadas por la confluencia y sinergia de políticas supeditadas a sucesivos paradigmas de desarrollo en pro y contra de las “lógicas de mercado”, por una parte, y por otra, a la variación de los factores naturales provocada por intervenciones tecnológico-antrópicas en el proceso de desarrollo.

Se excluyen del alcance de este trabajo las intervenciones que la naturaleza hace contra sí misma, destruyendo las cadenas alimentarias en los ecosistemas. En la revisión de los paradigmas de desarrollo se toman sólo los aspectos esenciales, sin profundizar en su argumentación filosófica. Además, se presentan sólo los paradigmas relevantes con influencia a escala mundial y los proyectos políticos en los países de renta media; la finalidad de esta revisión es dilucidar sus efectos en la estabilidad de suministros de alimentos. Se asume que cada paradigma incluye varios enfoques, con diferentes matices, que amplían los grados de libertad o flexibilidad para las decisiones de política pública.

Las hipótesis que guían este trabajo son: a) El diseño de políticas está bajo el paraguas de un paradigma dominante o de un proyecto político de un grupo de poder; en ambos casos, la emergencia de un problema social o económico, que debe ser resuelto por el gobierno y el Estado, tiene restricciones en las opciones de decisión y acción por la rigidez del propio paradigma o proyecto político que se restringe por las estructuras institucionales y legales consolidadas en unos casos y en vías de consolidación en otros. b) Las soluciones al problema tienen vigencia temporal, que van

desde lo coyuntural, al corto, mediano y largo plazo. Algunas políticas públicas para solucionar problemas económicos y sociales pueden ser exitosas en la coyuntura y el corto plazo, pero podrían engendrar problemas aún mayores para el futuro (es el caso de las subvenciones, el control de precios, etc.). c) Las lógicas de mercado prevalecen ante las políticas asociadas a un determinado paradigma o proyecto político, unas veces sin obstáculos en escenarios de mercados desarrollados y, en otros casos, con mercados paralelos o negros en escenarios con mercados intervenidos, distorsionados y, en mercados incipientes (en los que los que, por ejemplo, las reglas de juego no están institucionalizadas y normadas y donde los costes de transacción limitados provocan que los ajustes de precios y de volúmenes de oferta y demanda sean lentos).³

Consideraciones teóricas sobre el proceso de diseño de políticas públicas y su gestión

Existen argumentos en sentido de que, en diferentes contextos, el diseño y gestión de políticas públicas no siempre responde a los problemas económicos y sociales. La política “en cuanto intención” puede estar dirigida más bien a consolidar el paradigma sostenido por un grupo de poder en el gobierno, para reproducir el paradigma en la propia estructura del Estado. Los problemas que se deben resolver a través de políticas están sujetos a los grados de libertad o flexibilidad que otorga el paradigma dominante. A continuación se examinan los enfoques más relevantes.

Las perspectivas teóricas en el análisis de políticas públicas

Este acápite no pretende ser un análisis exhaustivo de los diferentes enfoques del diseño y gestión de políticas públicas, su finalidad es visibilizar el papel del paradigma dominante en este proceso.

3 No en el sentido de que la institución central de análisis económico es el mercado, como afirma el enfoque neoclásico, más bien, como un factor presente en todos los paradigmas.

Un marco conceptual típico (Atkinson y Stiglitz 1998: 27) es el referido a economías capitalistas modernas en las que existen “reglas de juego económico” y en las que el Estado juega el papel de establecer y hacer cumplir la reglas de juego mediante su capacidad legal de hacer cumplir los contratos, las provisiones para la bancarrota y las leyes que definen los derechos de propiedad. De manera más limitada, con relación al papel que juega el gobierno, este enfoque se refiere a los caminos a través de los cuales el gobierno afecta a un decisor individual típico. Este enfoque tiene mucho que ver con la manera en que funciona la economía en general y con cómo se mueve la economía del sector privado. Se centra en las opciones de política referidas a los impuestos, al gasto público y a la participación del Estado en la producción (empresas nacionales y públicas).

Una visión más extrema sobre el papel del gobierno en una economía capitalista sostiene que las actividades impositivas y de gastos del gobierno son menos esenciales que la función primaria de “preservar y estabilizar las relaciones de propiedad de la economía capitalista” (Gordon, 1972: 322).⁴

En el contexto de una economía capitalista mixta, el gobierno dispone de un amplio abanico de instrumentos y controles directos (racionamiento, planificación central, etc.).

El análisis de políticas públicas consiste en “el estudio de la acción de los poderes públicos en el seno de la sociedad” (Mény y Thoenig, 1989: 10);⁵ y la decisión de no actuar ante un determinado problema conforma en sí una política pública. Desde esta perspectiva se considera que una política pública no es solamente una acción concreta, puede ser una acción simbólica o un no-programa. Otro elemento clave de definición se refiere a un conjunto de decisiones cuyo objeto es la distribución de determinados bienes o recursos. Es decir, una política pública no es una acción aislada, una medida apartada, en este proceso se encuentran en juego bienes o recursos que pueden afectar o privilegiar a determinados individuos y

4 David M. Gordon (1972: 319-328), Taxation of the poor and the normative theory of tax incidence, en: *American Economic Review*, vol. 62.

5 Mény y Thoenig. Acción de las autoridades públicas en el seno de la sociedad y que ésta se transforma en el programa de acción de una autoridad pública. (*Las políticas públicas*, Barcelona, Ariel: 1992).

grupos; esta definición la comparten la gran mayoría de autores que se han especializado en el tema.

Según Wildavsky (1979: 15), el análisis de políticas públicas es un campo multidisciplinar y aplicado cuyos contenidos no pueden precisarse a través de los límites propios de las disciplinas científicas, sino que es la naturaleza del problema la que determina los instrumentos que será necesario utilizar. Asimismo, Muller (1990: 3) menciona que “el análisis de políticas públicas se sitúa en la encrucijada de saberes ya establecidos a los cuales toma prestado muchos de sus conceptos esenciales”.

Las diferentes corrientes en el análisis de políticas públicas

Según Subirats,⁶ las políticas públicas se plantean en función del entorno socioeconómico, las perspectivas teóricas y contextos económicos, sociales institucionales, normativos en los que se ubican los diversos autores. De manera general, Subirats distingue tres grandes corrientes del análisis de políticas públicas que persiguen finalidades diferentes, sin ser excluyentes; la primera corriente de pensamiento relaciona el análisis de políticas públicas y la Teoría del Estado; la segunda se centra en el funcionamiento de la acción de los poderes públicos; la tercera se centra en la evaluación de los resultados y efectos de las políticas públicas.

El análisis de políticas públicas y las teorías del Estado

En los análisis de políticas públicas desde el contexto europeo se establece que el análisis es un medio para explicar lo esencial de la acción pública. Esta corriente, en línea con la ciencia política, asocia el análisis de las políticas públicas a la filosofía política y a los grandes temas de la teoría del Estado. Así, Mény y Thoenig (1989) definen su enfoque como una contribución a las cuestiones relativas al “surgimiento y naturaleza del Estado”, o a la “esencia de lo político”. Jobert y Muller⁷ sitúan su obra “L’Etat en action”

6 Subirats y otros. *Análisis y gestión de políticas públicas*, Ariel: 2008, pp. 17.

7 Jobert y Muller (1987: 67).

en la línea de “llenar el vacío hoy existente entre las investigaciones sobre políticas y las reflexiones más generales sobre el Estado en la sociedad contemporánea”. Este enfoque desde el contexto europeo enmarca diferentes escuelas de pensamiento que Mény y Thoenig clasifican según tres “modelos teóricos”:

El primer modelo concibe al Estado como una especie de “ventanilla” en la que se resuelven las demandas sociales. De esta manera, las políticas públicas son la respuesta a las demandas sociales. Las demandas sociales tendrían que ser sometidas a un proceso de optimización de las decisiones colectivas y de racionalización de los procesos de toma de decisiones y, paralelamente, de la conducta de los “burócratas” (teoría de la racionalidad limitada).⁸ De acuerdo con este enfoque teórico, la omisión de una política pública en sectores en los que no se han identificado problemas públicos a resolver no significa necesariamente que no existan, pueden existir problemas públicos importantes no visualizados o priorizados y la ausencia de una política pública puede derivarse no tanto de la falta de caracterización del problema sino de acciones corporativas o privadas que tratan de controlar ese sector y evitar así la actuación de los poderes públicos.

El segundo modelo se refiere a la concepción del Estado como instrumento al servicio de una clase social (enfoque neomarxista),⁹ o de grupos específicos según la sociología de las élites y de las organizaciones (enfoque neomanagerial).¹⁰ Desde esta perspectiva, el Estado tiene un margen de autonomía limitado respecto a los intereses de una clase o de un grupo y las políticas públicas constituyen el reflejo de los intereses de los grupos dominantes. A partir de esta perspectiva, un problema social se convierte en un problema público, sobre todo cuando ello corresponde a los intereses de las clases (económicamente) dominantes. La versión neomanagerial de

8 Véase Simon (1957) y Lindblom (1959). Escuela del “public choice”.

9 El enfoque neomarxista fue desarrollado esencialmente en los años 70, Castells y Godard (1974), Castells, M.; Godard, F.: *Monopolville, l'Entreprise, l'Etat, l'Urbain* (1974), Offe (1972) y Habermas (1973). Un resumen de *Edith F. Kauffer Michel* puede encontrarse en: <http://cgpp.app.jalisco.gob.mx/images/ppapuntos.pdf>

10 El enfoque neomanagerial refiere a la teoría de las élites administrativas o, de manera más extensa, a la sociología de las organizaciones (Crozier y Friedberg, 1977).

este segundo modelo parte de una interpretación similar pero reemplaza el concepto de clases dominantes por el de élites.

El tercer modelo pone el acento en la distribución de parcelas de poder entre los actores y en las interacciones entre los mismos, analizando la representación y la organización de los diferentes intereses sectoriales o de las distintas categorías de actores (enfoque neocorporativista),¹¹ o analizando las organizaciones y reglas institucionales que enmarcan tales interacciones (enfoque neoinstitucionalista).¹² Según el enfoque neocorporativista, los servidores públicos están en gran medida “capturados” por los grupos de interés (“clientes”) con los que mantienen relaciones privilegiadas y exclusivas en el ejercicio del poder público.

Según Aguilar y Lima Facio,¹³ las políticas son el diseño de una acción colectiva intencional; el curso que toma la acción como resultado de las decisiones e interacciones que comporta son los hechos reales que la acción produce. En este sentido, las políticas son “el curso de acción que sigue un actor o un conjunto de actores al tratar un problema o asunto de interés. El concepto de políticas presta atención a lo que de hecho se efectúa y lleva a cabo, más que a lo que se propone y quiere. Las políticas se conforman mediante un conjunto de decisión, y la elección entre alternativas” (Aguilar, 2003a: 25).

Las políticas se entienden como una declaración de intenciones, metas y objetivos. Para Pressman y Wildavsky: “las políticas son una cadena causal entre las condiciones iniciales y las futuras consecuencias: si X, entonces Y” (Pressman y Wildavsky citado en Aguilar, 2000: 44). Es decir, las políticas públicas son hipótesis, v.gr.: si se implementa este curso de acción (X), se tendrán metas y objetivos cumplidos (Y).

Las políticas son cursos de acción destinados a la solución de problemas, donde inclusive el no hacer nada es una acción que se tiene que tomar en consideración y poner en práctica o no. Para Rose (1967), Pressman y Wildavsky (1973), las políticas denotan también las intenciones de las

11 Jobert y Muller (1987).

12 March y Olsen (1984).

13 Aguilar Astorga; Lima Facio: *¿Qué son y para qué sirven las políticas públicas?*, en: *Contribuciones a las Ciencias Sociales*, septiembre 2009, www.eumed.net/rev/cccss/05/aalf.htm

fuerzas políticas, particularmente las intenciones de los gobernantes, las consecuencias de sus actos tienden a significar intenciones más que consecuencias. Las políticas se convierten en el resultado de una serie de decisiones y acciones de numerosos actores políticos y gubernamentales (Rose, Pressman y Wildavsky, citados en Aguilar, 2003a: 25).

Desde el paradigma socialista (Pons Duarte, 2001)¹⁴ en el marco de “El Estado como instrumento al servicio de una clase social” la definición de administración pública requiere responder y valorar cuánto, qué, cómo, dónde y cuándo. El *cuánto* se expresa en el alcance de las políticas públicas que traza el gobierno para dar cumplimiento a sus objetivos en las condiciones de construcción del socialismo, para esto y para la toma de decisiones se tiene en cuenta la participación popular en la creación y aceptación de las mismas. *El qué* es el objetivo que se persigue, el conocimiento que se tiene de lo que se quiere alcanzar, la estrategia para su ejecución es trazada con el apoyo de las organizaciones políticas y de masas. *El cómo* es el mecanismo económico, los principios que se manifiestan en el mismo a través de las empresas y organismos, que son las fuentes fundamentales de financiamiento para cumplir los programas trazados, en los que se manifiesta la participación popular en la ejecución y elaboración de dichos programas. *El dónde* se muestra en el carácter de territorialidad que está presente en el contexto en el que se ejecutan los anteriores elementos de la administración pública, el contenido prioritario de la asignación hacia un territorio u otro, dado el carácter limitado de los recursos y las capacidades de recursos regionales. *El cuándo* se expresa mediante la temporalidad, que está presente en el momento propicio y posible de aplicar lo necesario, adecuar lo posible y ejecutar lo definido.

Otro aspecto para definir la administración pública es su carácter estructural contenido en las políticas públicas implementadas a través de programas, objetivos y metas y, por otro lado, la capacidad de gestión de políticas públicas eficiente, sin descuidar la dinámica de la sociedad y del sistema.

La política pública –entendida como un curso de acción propuesto por el gobierno para resolver una necesidad o problema social, que se

14 Pons Duarte C.; Hugo, M. (2001). *Gestión pública: Un acercamiento al concepto socialista*. Facultad de Economía. Universidad de la Habana.

asume vinculado a las condiciones histórico-concretas que lo generan y a los intereses sociales, en el que las medidas que se aplican contribuyen al creciente bienestar y perfeccionamiento de la sociedad en su conjunto—permite acercarse a una definición de administración pública específica, en este caso, socialista.

Para Pons Duarte (2001), la política pública es capaz de expresarse en el conjunto de decisiones que se adoptan para alcanzar las metas sociales y satisfacer prioritariamente las necesidades de la mayoría de la sociedad, a través de la gestión pública, por los actores que participan en ella, mediante la distribución efectiva de los recursos disponibles y la coordinación precisa, organizada y eficaz de sus capacidades, bajo el amparo de los principios jurídicos, éticos y políticos que reflejan la capacidad creciente del autogobierno social.

Existen diferentes enfoques conceptuales a partir de la forma más general, concebida como política en su contenido tradicional, en que se inscriben el conjunto de sectores que interesan al Estado:

Política pública: se manifiesta como un conjunto de decisiones que abarca el contenido antes expresado, en un contexto global.

Políticas públicas ramales o sectoriales: se aplican en determinada esfera de actividad socioeconómica, como la educativa, de salud, medioambiental, de seguridad social y otras.

Políticas públicas institucionales: lineamientos que guían y enmarcan el proceso de gestión de una entidad o forma organizativa no productiva. Enunciados o acuerdos sobreentendidos que encauzan el pensamiento y la acción en la toma de decisiones.

Políticas públicas frente a problemas en países desarrollados con economías de mercado

De manera muy general se utiliza como ejemplo el conjunto de respuestas de política económica frente a la crisis de 1973 y a la crisis financiera iniciada en 2008 en los EE.UU. El objetivo de este ejemplo es visualizar las restricciones de la intervención pública para enfrentar la crisis. Para ello es necesario ver los antecedentes de los enfoques teóricos internos del

paradigma dominante: desde Keynes a Friedman-Hayek o, mejor, desde las políticas keynesianas al neoliberalismo.

En la actualidad, en el contexto de los países desarrollados, las políticas públicas keynesianas son parte del pasado obsoleto aunque de manera inercial están presentes en la mente de los entes decisorios de política, como instrumentos que no se deben utilizar y, en otros casos, como el de la Unión Europea, que no se pueden utilizar.

De cualquier manera, el punto de quiebre entre el abandono de las políticas keynesianas y el surgimiento del neoliberalismo es identificado en los niveles académicos con la aparición de un fenómeno que no estaba previsto en la teoría general de Keynes y los modelos de crecimiento que se desarrollaron posteriormente: “la inflación de costos” en coyunturas de estancamiento y depresión de las economías desarrolladas. En los enfoques keynesianos no estaba previsto, era imposible que en un ciclo de estancamiento de la economía se presente la inflación.

El enfoque de Keynes¹⁵

La obra central de Keynes (economista británico considerado como uno de los más influyentes del siglo XX y que vivió entre 1883 y 1946), publicada en 1936, es la teoría general de la ocupación, el interés y el dinero. En este libro Keynes presenta una teoría basada en la noción de demanda agregada para explicar la variación general de actividad económica, tal como la observada durante la Gran Depresión de los años 30.

Según su teoría, el ingreso total de la sociedad está definido por la suma del consumo y la inversión; y en una situación de desempleo y capacidad productiva no utilizada, el empleo y el ingreso total “solamente” pueden aumentarse incrementando primero los gastos, sea en consumo o en inversión. La cantidad total de ahorro en la sociedad es determinada por el ingreso total y, por tanto, la economía podría alcanzar un incremento del ahorro total, aun si las tasas de interés bajarán para estimular los gastos en inversión. El libro abogaba por políticas económicas activas por parte del

15 Keynes, John Maynard (1971). *Teoría general de la ocupación, el interés y el dinero*. FCE. México.

gobierno para estimular la demanda en tiempos de elevado desempleo, por ejemplo, a través de gastos en obras públicas.

Keynes estuvo muy involucrado en las negociaciones que establecieron el sistema Bretton Woods, como líder de la delegación británica y presidente de la comisión del Banco Mundial.

La base de la política económica pública keynesiana considera la demanda global como variable fundamental. La demanda global está formada por la demanda de bienes de consumo, la demanda de bienes de inversión de las empresas, la demanda del sector público –gasto público– y por la demanda de los mercados internacionales a través de las exportaciones.

Una expresión resumida del análisis de Keynes es la siguiente fórmula:

$$Dg = C + I + G + X$$

Con la fórmula indicada se podía diseñar políticas públicas para enfrentar los problemas de cualquier economía: el desempleo y la inflación. El desempleo, según Keynes, se produce por una insuficiencia de la demanda global (Dg). Para combatir el desempleo había que subir la demanda global (Dg) estimulando el consumo (C) y para estimular el consumo había que bajar los impuestos (con lo cual las familias aumentaban su ingreso disponible para consumir), y bajar el coste del dinero bajando las tasas de interés para aumentar las inversiones (I); aumentar el gasto público (G) y aumentar las exportaciones (X) mediante una disminución del tipo de cambio, debido a que las X se hacen más competitivas en los mercados internacionales.

La fórmula $Dg = C + I + G + X$ permite recorrer un camino inverso, para combatir la inflación que es provocada por la demanda global (Dg) excesiva (con el supuesto de que los precios suben porque sube la demanda); la política pública sería bajar la Dg y para los efectos de esta medida se requiere bajar el consumo (C), la política consiste en elevar los impuestos (que se traduce en una disminución del ingreso disponible de las familias), para controlar la inversión (I), la política sería subir los tipos de interés, disminuir el gasto público y promover la elevación del tipo de cambio. La elevación del tipo de cambio restringe las X o demanda externa y tendría

efectos en reducir los precios o aminorar la inflación interna; esta última medida de política pública, tendría efectos en reducir empleos.

En el planteamiento de Keynes las coyunturas de recesión y depresión de una economía no pueden coexistir con la inflación (elevación de los precios) que, según el modelo de análisis, sólo podía ser provocada por la demanda global excesiva. Sin embargo, el desempleo es un fenómeno propio de la recesión y depresión de una economía.

Estas recetas de política pública funcionaron desde 1945 hasta 1973. En 1973 la elevación de los precios del petróleo (de \$US 2 a \$US 35 el barril) presenta el fenómeno de coexistencia de la recesión (desempleo) con la inflación o, como se conoce, “la estanflación”. No se trataba de una inflación de demanda como la prevista por Keynes, se trataba de una inflación de costes, los precios subían porque subían los precios de la energía y el petróleo. Los precios subían aun cuando la demanda global estaba estancada. Los enfoques keynesianos ya no daban respuesta a este fenómeno económico. Este punto de inflexión da lugar al surgimiento del enfoque neoliberal.

El enfoque neoliberal

A principios de los años 80, con los gobiernos de Ronald Reagan en EE.UU. y Margaret Thatcher en Inglaterra, para mencionar los más influyentes, las políticas públicas keynesianas fueron sustituidas por políticas neoliberales basadas principalmente en los aportes teóricos de los economistas Milton Friedman y Friedrich August von Hayek.

Milton Friedman (1912-2006), economista estadounidense, Premio Nobel de Economía 1976,¹⁶ junto a Henry Simons y a F. A. Von Hayek, representan a la llamada Escuela de Chicago, grupo de economistas que considera que los mercados competitivos libres de la intervención del Estado contribuyen a que el funcionamiento de la economía sea más eficiente. Sus postulados fueron la base de las políticas neoliberales que se establecieron en algunos países en la década de 1980.

16 Otras obras destacadas de Friedman en las que expuso sus teorías económicas son: *Una teoría de la función del consumo* (1957), *Dinero y desarrollo económico* (1973) y *Teoría de los precios* (1976). Escribió además *Capitalismo y libertad*, 1962; *Libertad de elegir*, 1980.

A diferencia del keynesianismo, las teorías económicas de la Escuela de Chicago, o Escuela Neocuantitativa, se basaban en la reivindicación del liberalismo neoclásico de Adam Smith. Sostenían que el mercado es la única fuente de riqueza; los beneficios de las empresas serían los únicos generadores del crecimiento económico que, según ellos, se produciría sólo cuando el mercado pudiese funcionar con total libertad. Desde este punto de vista, el Estado no sólo debería dejar de ejercer un papel principal como inversor, sino que debería animar a los particulares a invertir rebajando los impuestos pues éstos retraen la inversión y disminuyen los beneficios.

Friedman criticó el gran tamaño adquirido por el sector público en los países occidentales, denunciando la distorsión que la intervención estatal introduce en el funcionamiento de los mercados. Propuso desmontar el Estado de Bienestar y dejar que actúen libremente las leyes de la oferta y la demanda, volviendo a la pureza original del sistema que definiera Adam Smith. Recuperando viejas ideas, actualizó la teoría cuantitativa de la moneda, denunciando los efectos inflacionistas de las políticas expansivas keynesianas. Sin embargo, defendió al mismo tiempo medidas de protección contra la pobreza, como un impuesto sobre la renta con tramos negativos para los ciudadanos de menores ingresos.

La principal novedad que aportó la llamada Escuela de Chicago fue la importancia que daba a la influencia de la masa monetaria en el crecimiento económico. Considerando la economía como una ciencia empírica, Milton Friedman y Anna Schwartz, en su libro *Historia monetaria de los Estados Unidos*, trataron de demostrar que la rápida expansión de la masa monetaria era la causa de la inflación, mientras que una brusca retención era la causa principal de las crisis más profundas. A partir de esta aportación se concluía que el papel del Estado en la economía debe limitarse al control de la masa monetaria en circulación.

Friedrich August von Hayek (1899 -1992), Premio Nobel de Economía en 1974, fue un filósofo, jurista y economista de la Escuela Austríaca, discípulo de Friedrich von Wieser y de Ludwig von Mises. Hayek es considerado como uno de los padres del liberalismo moderno. Fue también uno de los mayores críticos de la economía planificada socialista, que

considera que conduce al totalitarismo y a la ausencia de la libertad para el desarrollo individual, como sostiene en su obra *Camino de servidumbre*, publicada en 1944.¹⁷

El enfoque teórico neoliberal se basa en políticas de oferta que consideran que el gasto público debe ser neutral y en equilibrio fiscal estricto: ingresos = gasto público. Bajo este enfoque se postula el manejo de la tasa de interés para controlar la economía. El nuevo enfoque otorga mayor énfasis a la microeconomía y menor a la macroeconomía. Para combatir la inflación de costes el nuevo enfoque privilegia políticas de estímulo y adaptación de las empresas dirigidas a combatir la elevación de costes energéticos y salariales, disminuir los costes de producción elevando la competitividad, mejorando la calidad, etc. De esta manera, en los países desarrollados se entraba en la economía de los intangibles a nivel de empresa.

El enfoque neoliberal de Hayek plantea básicamente un Estado mínimo, mercados poco regulados, equilibrio presupuestario rígido, énfasis en el largo plazo y enfoque microeconómico. El debate entre los seguidores de los keynesianos frente a los neoliberales (ya con el control de gobiernos en varios países desarrollados) es otro de los elementos que se deben tomar en cuenta, ya que los neoliberales definen sus enfoques con premisas anti keynesianas, al extremo de considerarlas irracionales, fijando los límites de lo posible en las políticas públicas en absoluta negación de las políticas keynesianas, de esta manera fueron los neoliberales quienes mantuvieron en el escenario del debate el espectro de Keynes.

Tanto el enfoque keynesiano como el neoliberal fueron puestos a prueba en sendas crisis de escala mundial: la crisis del 73 sepultó las políticas basadas en el enfoque keynesiano, perdieron vigencia como marco de políticas públicas y dieron lugar al enfoque neoliberal a principios de los 80 hasta la crisis capitalista de 2008, incubada en los sectores financieros del mundo capitalista. En ambas crisis se presentaron graves restricciones al suministro de alimentos.

17 Hayek, Friedrich August von (2002). *Camino de servidumbre*, El libro de Bolsillo, Madrid.

La crisis de 1973 en los países capitalistas desarrollados

Las políticas keynesianas funcionaron desde 1945 a 1973 y generaron un ciclo de crecimiento económico en los países capitalistas hasta la crisis monetaria internacional provocada por la devaluación del dólar en 1971. Según Blinder Alan S. (1981: 10-45), bajo el enfoque keynesiano se había producido un crecimiento desmesurado del sector público, lo que convirtió a las economías en ineficientes.

Las dificultades económicas en la economía norteamericana provocadas por la Guerra de Vietnam condujeron a políticas destinadas a desligar el dólar del patrón oro. El sistema acuñado en Bretton Woods en 1944, que había garantizado la estabilidad monetaria vino a su fin. Las principales monedas del mundo occidental flotaron en un contexto de gran inestabilidad. En los países desarrollados, el sistema de cambios fijos pasó a un sistema de cambios flotantes. La situación económica de estancamiento y desempleo se agravó con la crisis del petróleo a fines de 1973.¹⁸

La crisis del petróleo de 1973 (también conocida como *primera crisis del petróleo*) comenzó el 17 de octubre de ese año, a raíz de la decisión de la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP), que agrupaba a los países árabes miembros además de Egipto, Siria e Irán de suspender las exportaciones de petróleo a los países que habían apoyado a Israel durante la guerra del Yom Kippur, que involucró a Israel con Siria y Egipto. Esta medida incluía a EE.UU. y a sus aliados de Europa Occidental.

El aumento del precio, sumado a la gran dependencia de los países industrializados del petróleo producido en el Medio Oriente, provocó un fuerte efecto de inflación y la reducción de su actividad económica. Respondieron con una serie de medidas permanentes para frenar su dependencia exterior.

Otro factor coadyuvante en la “crisis del petróleo de 1973” fue el desorden del sistema monetario internacional, precipitado por la caída del dólar. En ese contexto, la brusca elevación del precio del petróleo desestabilizó

18 Blinder, Alan S. (1981). *Economic Policy and the Great Stagflation*. Nueva York: Academic Press.

la economía internacional. El precio del crudo se cuadruplicó de octubre a diciembre de 1973.¹⁹

Efecto en los suministros y acceso a los alimentos durante la crisis de 1973

En el decenio de 1970, según el informe de la FAO de 2000,²⁰ la inestabilidad de los suministros alimentarios y la inflación fueron provocadas por la confluencia de varios factores, tales como la contracción de la oferta de alimentos por fenómenos naturales adversos e inflación de costos en la agricultura por la brusca elevación del precio del petróleo hacia fines de 1973, inestabilidad monetaria, recesión en los países industrializados, etc. La primera mitad del decenio se caracterizó por una serie de retrocesos en la producción agropecuaria mundial.

La producción alimentaria mundial descendió en 1972 y seguidamente en 1974 debido en ambos casos a las malas condiciones atmosféricas en las grandes zonas productoras de alimentos. En 1972, la producción mundial de cereales disminuyó en 41 millones de toneladas, pérdida que se distribuyó en partes iguales entre las regiones desarrolladas y en desarrollo, y en 1974 el descenso fue de 30 millones de toneladas. Estas caídas dieron lugar a un fuerte agotamiento de las existencias, sobre todo en los países tradicionalmente exportadores de cereales; las existencias mundiales de trigo bajaron de 50 millones de toneladas en 1971 a 27 millones de toneladas en 1973, el nivel más bajo de los últimos 20 años. El arroz también escaseó debido a la caída de la producción en los grandes países productores de Asia.

Los precios de consumo de los alimentos subieron en todas las regiones del mundo, lo que fue causa de restricciones en el acceso económico a los alimentos de la población pobre, agravando los problemas de desnutrición entre los grupos vulnerables de la población. Las tribulaciones fueron

19 <http://historiasigloXX.org>

20 FAO. El estado mundial de la agricultura y la alimentación 2000: Medio Siglo de Agricultura y Alimentación.

especialmente graves en el África subsahariana, donde la producción de alimentos per cápita se había mantenido estancada durante la primera mitad de los años setenta.

Aunque la producción mundial de alimentos se recuperó en 1973 (la producción de cereales creció 100 millones de toneladas), no fue suficiente para impedir el agotamiento de las existencias de cereales en los principales países exportadores, sobre todo en América del Norte, ni pudo detener la constante subida de los precios de los alimentos. La agricultura mundial sufrió los efectos de la crisis energética, la inflación, la inestabilidad monetaria, la desaceleración del crecimiento en los países industrializados y una atmósfera general de incertidumbre (FAO, 2000).

La disminución de la producción agrícola a nivel mundial coincidió con una grave escasez alimentaria de alcance regional y local en la primera mitad de los años setenta. En África se produjo una dramática crisis alimentaria tras dos sequías catastróficas. Una fue la prolongada sequía de los países del Sahel (Burkina Faso, Chad, Malí, Mauritania, Níger y Senegal), que alcanzó su punto máximo en 1973. En ese año, la producción neta de alimentos *per cápita* en los países del Sahel fue un tercio menor que la media de 1961-65 y unas 100.000 personas murieron como consecuencia del hambre, lo que contribuyó además a la difusión de enfermedades epidémicas, en particular en los campamentos de socorro.

Para salvar vidas, a comienzos de 1973 se emprendió una masiva operación internacional de socorro de emergencia. La creación del Comité Permanente Interestatal para la Lucha contra la Sequía en el Sahel fue consecuencia directa de esta prolongada situación. La otra sequía provocó la hambruna de Etiopía que duró desde 1972 a 1974. La ayuda internacional llegó demasiado tarde y se perdieron entre 50.000 y 200.000 vidas en una población de 27 millones (FAO, 2000).

La disminución de las reservas de cereales en EE.UU. se tradujo en la disminución de la asistencia alimentaria (P.L. 480 T II y T III) a los países pobres o menos adelantados.

La política de EE.UU. de efectuar compras de productos agrícolas a productores no competitivos para mantener la oferta interna de alimentos

hizo posible mantener bajos los precios de los alimentos a nivel interno. Para beneficiarse de esta ley, varios productores habían entrado a la esfera de la producción generando excedentes de alimentos. De esta manera, existían grandes excedentes exportables subvencionados y excedentes para asistencia alimentaria a países pobres. Frente a esta política los países de renta media y menos adelantados efectuaron sucesivos reclamos para que se eliminen estos subsidios que distorsionaban los precios en los mercados mundiales.

Sin embargo, contrarrestando el reclamo de los perjudicados, los países pobres y de renta baja con déficit alimentario, importadores netos de alimentos, se beneficiaban con la importación de alimentos subvencionados desde EE.UU. El debate continuó en el GATT y en la Ronda del Uruguay, previo al nacimiento de la OMC²¹ en 1994.

La contracción de la oferta, la elevación de precios de los alimentos y la inestabilidad en los suministros afectan de manera diferente a la población de los países desarrollados en comparación a los de renta baja o países menos adelantados. En los estadios iniciales del desarrollo de una sociedad, la agricultura y la producción de alimentos se configuran como la principal actividad; en una sociedad avanzada, la agricultura y la producción de alimentos representan una pequeña fracción de la producción, tienen más peso las ramas de manufactura, industria, energía, etc. Dada la diferencia de ingresos en la población de los países ricos y pobres, otro aspecto que se debe tomar en cuenta es que en los países de renta media y baja la proporción del ingreso que se destina a la compra de alimentos se ubica entre el 50% y el 90% del ingreso.

21 Ver Acuerdo sobre la Agricultura de la OMC en: http://www.wto.org/spanish/docs_s/legal_s/legal_s.htm Las negociaciones (Ronda del Uruguay) se tradujeron en: el Acuerdo sobre la Agricultura; las concesiones y compromisos que los miembros han de asumir respecto del acceso a los mercados, la ayuda interna y las subvenciones a la exportación; el Acuerdo sobre Medidas Sanitarias y Fitosanitarias; y la Decisión Ministerial relativa a los países menos adelantados y a los países en desarrollo importadores netos de alimentos.

Políticas públicas en la década de los 80. Repercusiones del ambiente neoliberal en los países de renta media o en vías de desarrollo²²

La llegada de los vientos neoliberales a principios de los 80 encontró a la mayoría de países de renta media y a los menos adelantados en condiciones muy desfavorables, con desequilibrios macroeconómicos pronunciados: gasto público elevado y sin contrapartidas de ingreso público, tasas de interés distorsionadas, alto endeudamiento impagable, bajos niveles de competitividad y productividad, tecnologías obsoletas, tipos de cambio distorsionados, deficitarios en balanza de pagos e inflación. A las características señaladas podrían agregarse aún más distorsiones: alta evasión impositiva, elevado contrabando, corrupción y mercado subterráneo de drogas como la cocaína, etc.

Desde mediados de los 70, muchos países de renta media y baja, entre ellos los más pobres del mundo (FAO, Thomson y Metz, 1999: 124),²³ tenían problemas de desequilibrios estructurales cada vez más insostenibles:

22 El término “país en desarrollo” no es aplicado a países industrializados aunque se constata que año tras año continúan desarrollando; es un término dinámico que se aplica a países que están totalmente estancados y a aquellos que realizan, a diferente ritmo, progresos a partir de sus condiciones incipientes. Según Alfred Sauvy (1952), la denominación de tercer mundo, originada durante la Guerra Fría, caracterizaba a EE.UU. y sus aliados como primer mundo, a la URSS y sus aliados como segundo mundo y al resto como tercer mundo. En la actualidad, NN.UU. utiliza el término de “países en vías de desarrollo” (PVD) para denominar a tres cuartas partes de la población mundial. Los PVD incluyen países del Asia (excepto Japón), África y América Latina y países desarrollados de Europa, América del Norte y Oceanía. Las características económicas de los PVD: ingreso per cápita bajo y medio; elevados índices de pobreza rural y urbana; proporción elevada de población rural; desempleo en la agricultura y en ámbitos urbanos; proporción importante del ingreso destinado a alimentos; crédito y medios mercantiles escasos; tecnología incipiente o inadecuada; medios de transporte y comunicación escasos; existencia de mano de obra infantil; proporción alta de población rural con agricultura de subsistencia. Características demográficas: índices de natalidad y de mortalidad elevados; emigración rural-urbana y externa. Características sociales: alimentación inadecuada; servicios médicos y sanitarios limitados; proporción elevada de analfabetismo; clase media reducida; comportamientos del grueso de la población determinados por las tradiciones.

23 FAO, Implicaciones de las Políticas Económicas en la Seguridad Alimentaria, Thomson y Metz, 1999.

balanza de pagos y presupuesto del sector público deficitarios, lo mismo de transacciones internas y externas. Frente a dichos problemas los gobiernos recurrían en el corto plazo a la deuda pública externa, solicitando préstamos en los mercados internacionales, muy accesibles por el exceso de liquidez como efecto de los petrodólares que acumulaban los sectores financieros del mundo. Algunos de los países entraban en una situación de incremento de deuda y de pagos por servicio de deuda. Según Thomson y Metz, los préstamos para mantener niveles de consumo e inversiones a mediano plazo producían un déficit de balanza de pagos en cuanto sostenían una demanda de bienes comercializables y no comercializables que se situaba por encima de los niveles de producción de la economía.

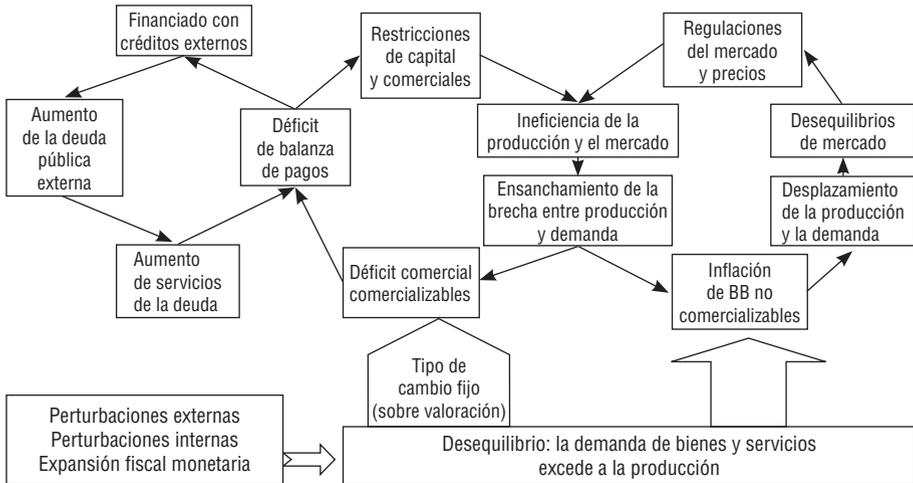
El aumento de las importaciones obligaba a subir el precio de los bienes no comercializables provocando distorsión en los niveles de precios internos y orientando la producción hacia los bienes no comercializables en detrimento de los sectores agrícola y de producción de alimentos. El incremento de las tasas de interés internacionales a principios de los 80 provocó un aumento de los pagos por el servicio de la deuda.

Las principales restricciones que afectaban a los países de renta media y baja eran: la recesión de los países desarrollados que debilitaba los mercados para los países exportadores; las relaciones de intercambio decrecientes; las tasas de interés internacionales elevadas y la carga de reembolso de la deuda. Las restricciones anotadas, asociadas a inadecuadas políticas públicas, en conjunto, habían causado una reducción del crecimiento económico.

Para contrarrestar los desequilibrios entre la oferta interna y la demanda se recurría a las importaciones financiadas con préstamos externos. Mientras el círculo vicioso se acrecentaba peligrosamente, por el acceso fácil al crédito externo, los gobiernos no vieron la necesidad de aplicar políticas públicas urgentes para realizar reformas substanciales.

A principios de los 80, la contracción de los mercados de los países desarrollados, la brusca elevación de las tasas de interés en los mercados financieros y el cierre de las ventanillas de crédito, provocadas por la mora de algunos países, detonaron una profunda crisis de los países pobres altamente endeudados y algunos de renta media con profundos e insostenibles desequilibrios estructurales.

Círculo vicioso de crecientes desequilibrios macroeconómicos:²⁴



En suma, todo un desafío para aplicar políticas públicas para cualquiera de los enfoques del paradigma de los países capitalistas desarrollados (políticas keynesianas o políticas neoliberales), o del paradigma socialista. La ausencia de normas e institucionalidad en la propia estructura de cada Estado es lo que se denominó “desajuste estructural”.

Ambos enfoques, el keynesiano y el neoliberal, tienen un supuesto implícito: se asume que las políticas serán aplicadas en economías de mercado con reglas de juego institucionalizadas y que funcionan por siglos. El enfoque keynesiano recomienda recetas para políticas destinadas a dinamizar una economía que, a pesar de mantener sus equilibrios macroeconómicos, ha perdido dinamismo y capacidad de crecimiento.

En un contexto de desequilibrio y desajuste estructural, las recetas de Keynes no funcionan: un ejemplo sería tratar de aplicar una política pública keynesiana para reactivar la demanda global como la referida a la dismi-

24 FAO. Implicaciones de las Políticas Económicas en la Seguridad Alimentaria, Thomson y Metz, 1999, pp. 126.

nución de impuestos para aumentar el ingreso disponible de las familias. ¿Cómo aplicar esta política en un escenario de alta evasión impositiva y en el que no existen impuestos homogéneos? Otro ejemplo con el enfoque neoliberal: aplicar políticas públicas para alcanzar un estricto equilibrio entre ingresos públicos y gasto público, en escenarios donde el gasto se financia con emisiones monetarias inorgánicas y con deuda pública externa. Los enfoques de Friedman y Hayek no habían previsto mecanismos para construir primero una estructura estatal para luego aplicar sus recomendaciones de políticas públicas.

Las recetas neoliberales implantadas en los países desarrollados fueron adaptadas para la primera fase de corto plazo denominada de estabilización. El objetivo en la estabilización fue restablecer principalmente los equilibrios macroeconómicos.

A la luz del anterior análisis se puede concluir que las políticas de estabilización y ajuste estructural, aplicadas en diferentes países de renta media y de renta baja (menos adelantados o con el rótulo de pobres altamente endeudados), fueron una receta neoliberal en la primera fase de corto plazo de estabilización y fueron aplicadas en un ambiente mundial neoliberal y con el financiamiento del FMI, Banco Mundial y la cooperación internacional bilateral, en el caso de Latinoamérica.

El proceso de ajuste estructural que comprendía la construcción del armazón legal e institucional, proceso que no puede atribuirse al modelo neoliberal, fue más bien el intento de llenar vacíos legales e institucionales y efectuar avances en una tarea inconclusa e inacabada, pendiente desde la fundación de las repúblicas. El armazón legal e institucional permitiría, en el futuro, estructuras mínimas para que sucesivos gobiernos democráticos pudiesen aplicar políticas públicas, ya sean de corte keynesiano para dinamizar crecimiento, neoliberales para restablecer equilibrios o socialistas para que los frutos del crecimiento sean compartidos de manera equitativa por toda la sociedad.

En las etapas de estabilización y ajuste estructural no se aplicó el modelo neoliberal completo, sino sólo las herramientas para lograr la estabilización. Para aplicar políticas públicas de corte neoliberal (equilibrio fiscal estricto, políticas con la tasa de interés y enfoque microeconómico con las empresas

para combatir la inflación de costos), se requerían condiciones como las que sólo existían en países de renta media más adelantados, como Argentina, Brasil y México. En estas economías eran aplicables políticas públicas que hagan énfasis en lo microeconómico, o políticas dirigidas a mejorar la competitividad con tecnologías y aumentos de productividad de las empresas.

En el resto de los países había que esperar el largo plazo (que enfatiza el enfoque neoliberal), el mantenimiento de los equilibrios fiscales, la paulatina consolidación de sus instituciones y la evolución de sus embrionarias PYMES y de sus mercados. Hasta que esto ocurra el modelo neoliberal (actualmente sin respuestas para la crisis de EE.UU.) ya habría quedado obsoleto: las viejas recetas van quedando inútiles en un mundo cambiante y con nuevos y diferentes desafíos.

Como efecto de la estabilización y el ajuste, lo que las sociedades recuerdan (sin hacer la distinción entre estabilización y ajuste estructural) son las consecuencias traumáticas de la estabilización: el restablecimiento de los equilibrios fiscales con eliminación brusca de subsidios, la desaparición de empleos y el desamparo de las familias frente a los mercados abarrotados con salarios insuficientes; del periodo de ajuste: las privatizaciones de las empresas estatales, la flexibilización laboral y la disminución de los salarios reales. En conjunto, hicieron ver al enfoque neoliberal como malo y pernicioso y a sus promotores como indeseables y desalmados. Es en ese ambiente social que surgen proyectos políticos de cambio con discurso anti neoliberal, originados en movimientos sociales y nutridos por organizaciones sociales que, en varios países de América Latina, tomaron el poder por la vía democrática.

Una evaluación del resultado de estas políticas públicas en el caso de Bolivia permite aseverar que no fueron totalmente exitosas, debido a que algunas de las características del desajuste estructural señaladas aún persisten. Lo que se constata, en el presente, es que el armazón legal e institucional creado como parte del ajuste estructural, a pesar del desmembramiento y desmontaje de sus partes, es –en lo que queda– perfectamente funcional incluso para un proyecto político diferente como el actual proceso de cambio que se encamina a la construcción de un Estado socio comunitario en Bolivia. El sistema legal e institucional creado con el ajuste estructural es

flexible a reformas de mejora y adaptaciones: estructura impositiva, ley de bancos y fiscalización de bancos, relativa flotación de la moneda, sistemas de control y fiscalización presupuestaria, etc.

Sin embargo, ante la evidencia de que los enfoques económicos a los que van asociadas las políticas públicas no tienen carácter permanente, cambian a la par de las administraciones de gobierno, la historia podría producirse como tragedia y, en escenarios turbulentos como los actuales, no dejaría nada en pie para que pueda repetirse, otra vez, como farsa, como diría Marx.²⁵

La crisis del 2008 en los países capitalistas desarrollados

Los orígenes de la crisis del 2008²⁶ se ubican en el sector financiero; la crisis está basada en una desregulación excesiva de los mercados financieros que condujeron a una pirámide de préstamos bancarios sin respaldo real. La intervención de las políticas públicas para mitigar la crisis y evitar que la recesión se convierta en tal fue la inyección de recursos públicos al sistema financiero en inminente quiebra por la circulación a escala mundial de las denominadas “hipotecas basura”. Este traspaso de recursos públicos al sistema financiero provocó una elevación cuantiosa de la deuda pública y el déficit público en escenarios de elevado desempleo (alrededor del 9% en EE.UU. y 20% en España, Italia, Portugal y Grecia).²⁷

Hayek considera que el origen de las depresiones económicas del ciclo económico se produce cuando se presenta un periodo largo de tipos de interés muy bajo que provoca un aumento considerable de inversiones no rentables (como las del mercado hipotecario), con endeudamiento que a la larga es difícil de amortizar. La crisis del 2008 en EE.UU. y otros países capitalistas desarrollados fue provocada por un periodo continuado de bajos tipos de interés.

25 Parte I de “El Dieciocho Brumario de Luis Bonaparte”(1869).

26 Crisis financiera internacional por el efecto Subprime. Para Libros Medios <http://www.paralibros.com/tm210/p21-suc/dr2107csp.htm>

27 CEPAL (2011). El panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe. pp. 7-19.

La teoría económica del doble déficit o de déficit gemelos (Siranovic Steve, 2004: 68)²⁸ explica el proceso de la crisis: si un país tiene un déficit público alto por un elevado gasto público, el sector público requerirá endeudarse y el déficit público se cubre con deuda pública. Para endeudarse la política pública eleva los tipos de interés, para contraer deuda pública emitida con títulos aumenta la demanda de dólares americanos en los mercados financieros internacionales, la demanda incrementada de la divisa provoca un alza en el tipo de cambio y se revalúa la divisa, el efecto siguiente es que se afectan las exportaciones y las importaciones, las exportaciones se encarecen y pierden competitividad y disminuyen, simultáneamente, aumentan las importaciones y el proceso genera un déficit en cuenta corriente de la balanza de pagos.

Frente a esta teoría del doble déficit cabe preguntarse por qué la tasa de interés continuó baja en EE.UU. por un periodo largo. Al mantener la tasa de interés baja se continuó con el proceso de sobreinversión, particularmente en el mercado inmobiliario a través de créditos difíciles de pagar. La generación de las hipotecas basura tuvo una cadena: préstamos de los bancos a las empresas inmobiliarias para construcción de viviendas y colocación de estos préstamos a familias con empleos e ingresos precarios; la burbuja creció cuando los bancos titularizaron las deudas para conseguir dinero de otros bancos, el exceso de oferta y sobreinversión y la mora de los prestamistas convirtió las hipotecas en “basura”. La mora hizo bajar los precios de las viviendas, generando la paradoja de que rematando las viviendas con préstamos en mora el valor de éstas no cubría el valor del préstamo. Todo este proceso se originó en la mantención de bajas tasas de interés en una economía con alto déficit público.

Una explicación para que se hayan mantenido las tasas de interés bajas (Pavón, 2011) se atribuye a la compra de deuda de EE.UU. por China, que a principios de los 90 adoptó una estrategia de inserción en los mercados occidentales. China empezó a comprar deuda pública de EE.UU. con bajas tasas de interés. Esto indujo a EE.UU. a convivir con elevado déficit público sin elevar las tasas de interés. La estrategia china consistía en vincular su

28 Steve Siranovic (2004). *International Finance: Theory and Policy*.

moneda, el Yuan, a un dólar barato para favorecer sus exportaciones. El otro componente de la estrategia china fue mantener el valor de la fuerza de trabajo muy por debajo de los promedios en occidente, no obstante que cuenta con mano de obra calificada y de alta productividad.

La reunión del Foro Económico Mundial en Davos, en enero de 2011, mostró que hay al menos dos posiciones para salir de la crisis: la posición de EE.UU. y la de Europa.

La posición de EE.UU. es típicamente keynesiana: $Dg = C + I + G + X$

Para atacar el déficit de la deuda pública de EE.UU. (cuyos niveles ya han superado el PIB) y un desempleo del 9%, las opciones de política pública plantean dar prioridad al problema del desempleo. En esta línea, el planteamiento original de la administración norteamericana era estimular la demanda global, bajar los impuestos y tipos de interés bajos, aumentar el gasto público y hacer competitivas las exportaciones con un dólar devaluado. Sin embargo, esta primera propuesta hizo concesiones, aclarando que el gasto público sería selectivo, no realizó gasto público corriente (el que debía disminuir y aumentar el gasto público de inversión en infraestructura). En tres discursos del presidente de EE.UU. el planteamiento fue contradictorio respecto del gasto público en seguridad social y del aumento de deuda pública que los neoliberales (republicanos) objetaban. La última propuesta consistía en rebajar los impuestos de manera universal tanto a estratos ricos como a clase media por igual, de esta manera la política keynesiana quedaba expedita.

Un alto endeudamiento público de EE.UU. sólo es posible con el concurso de China que sigue comprando su deuda pública. China, al comprar deuda pública de EE.UU. (a fines de 2011 ya contaba con tres billones de dólares en títulos de deuda de EE.UU.) se beneficia manteniendo el tipo de interés de EE.UU. bajo, evitando de esta manera que el dólar suba y su moneda, el Yuan, vinculada al dólar (1 USD = 6,38 Yuan) se mantiene también baja y posibilita continuar con las exportaciones chinas de manera competitiva a nivel mundial.

Adicionalmente, EE.UU. tendría que reforzar políticas públicas para la regulación de mercados financieros con el fin de evitar especulación y

nuevas burbujas... La solución revive a Keynes aunque de manera precaria y con carácter transitorio (Pavón, 2011).

El enfoque neoliberal estaba basado en el funcionamiento desregulado de los mercados, los que en el largo plazo consiguen el equilibrio.

Hacia 2008, en que el desempleo coexistía con una situación deflacionaria, es decir, el paro junto a bajada de los precios, resurge un ambiente en el que parecían adecuadas las políticas keynesianas. La deflación puede ser tan peligrosa como la inflación, debido a que crea expectativas de que los precios continuarán disminuyendo y la amenaza es que la caída de éstos llegue al punto límite de los costos de producción o debajo de éstos provocando pérdidas en las empresas, provocando así la disminución de la oferta. En este escenario se hacían necesarias políticas públicas de estímulo de la demanda global, bajar impuestos para estimular el consumo, bajar tipos de interés, subir el gasto público y disminuir el tipo de cambio para elevar la demanda externa o las exportaciones.

Políticas públicas en los países de la Unión Europea para salir de la crisis iniciada en 2008

En la Unión Europea (UE) predominan las recetas neoliberales a partir de la gran influencia de Alemania en la definición de las políticas de salida a la crisis (Pavón, 2011). La prioridad de las políticas ha sido planteada en la solución de los problemas de déficit público y de deuda pública. La situación de Alemania contrasta con la del resto de los países de la UE, cuyo principal problema son las elevadas tasas de desempleo, hasta 2011 Alemania tenía sólo 6,6% de desempleo. El modelo adoptado para reducir el déficit público plantea la elevación de los impuestos y la disminución drástica del gasto público. A diferencia de Alemania, los problemas de países como España, Italia, Portugal y Grecia son el alto desempleo.

España tiene tasas muy elevadas: 20% promedio y 40% de desempleo juvenil. El déficit público de España alcanzó en 2010 el 11% del PIB. Claramente, las condiciones de cada uno de los estados que conforman la UE son ahora muy diferentes y no es posible la aplicación de una política uniforme

para todo el bloque. Mundell, Premio Nobel de Economía en 1999,²⁹ previó esta situación, en su análisis sobre la zona monetaria óptima (1961) previno que cuando se define una zona con moneda única como el euro, al tratarse de economías de estructura muy diferente, acaban produciéndose shocks asimétricos, debido a que no todos los países crecen de la misma manera y porque tienen problemas y restricciones diferentes.

Este autor planteó que para que exista una zona monetaria óptima se deben cumplir básicamente dos condiciones: convergencia de las magnitudes macroeconómicas y libertad de movimiento de todos los factores productivos (trabajo y capital). Para la primera condición los acuerdos de Maastricht de 1992 exigían que los países que se iban a integrar a la zona euro tengan similares niveles de inflación y de tipos de interés; deuda pública menor al 60% del PIB y déficit público menor del 3% del PIB. El problema surgió con la condición dos que se refiere a la libertad de movimiento de los factores productivos. Existe libertad de movimiento de capitales pero con restricciones a la movilidad de la fuerza de trabajo.

Una explicación de la aplicación de esta política neoliberal en la UE sostiene que los bancos privados de España, Grecia, Portugal e Italia han contraído deudas con bancos alemanes y franceses a través de la venta de títulos de hipotecas, para financiar la construcción de viviendas que, por la disminución de precios de las viviendas y la mora acumulada, ahora son impagables, dada la alta tasa de desempleo provocada por la recesión

29 Robert Alexander Mundell, Premio Nobel de Economía 1999: “A Theory of Optimum Currency Areas”, 1961, AER. En su artículo sobre las “zonas monetarias óptimas” pasa revista rápidamente a las ventajas de una moneda común como base de costes de transacción y una reducción del margen de incertidumbre sobre los precios relativos, describiendo también las desventajas. Una de las más importantes es que si una región particular quiere mantener el empleo debe reducir los salarios reales. Señala la importancia de una elevada movilidad en el trabajo para paliar los llamados “choques asimétricos”. Para él, una zona monetaria óptima es un conjunto de regiones con una propensión migratoria suficientemente grande como para asegurar el pleno empleo cuando una de las regiones debe hacer frente a los efectos de los “choques asimétricos”. Su análisis es considerado como el armazón básico sobre el que se construyó la zona euro. Una conclusión básica de su tesis es que cualquier región particular, dentro de una zona monetaria, si quiere mantener un nivel de empleo, debe reducir los salarios reales o bien acudir a la movilidad del factor trabajo para paliar los llamados “choques asimétricos” (Eumet. Net; Enciclopedia virtual).

económica. El interés de esta política es el saneamiento del sistema financiero para viabilizar la continuación de devolución de préstamos a los bancos alemanes y franceses y en el caso de Italia a los bancos de EE.UU. (Pavón-CEPADE, 2011).

El déficit griego alcanzó el 12,7% y el endeudamiento el 113,4% del PIB en el año 2009, niveles muy por encima del límite del 3% y 60% que fija el Pacto de Estabilidad y Crecimiento (Maastricht 1992) para los miembros de la Unión Europea (CE de la UE 09/2011).

España alcanzó en 2010 una deuda pública del 67% del PIB, según Standard & Poor's, lo que supone unos 670.000 millones de euros (RTVE.es/AGENCIAS-ATENAS/BRUSELAS 10.12.2009).

Las políticas keynesianas no son aplicables en la Unión Europea (aunque en esta coyuntura serían las más adecuadas). Los países que conforman la UE sólo pueden jugar con el gasto público y los impuestos para hacer frente al desempleo, con estos instrumentos se genera déficit público y deuda pública, los países de la Unión Europea no pueden utilizar los instrumentos de política monetaria debido a que no tienen control sobre los tipos de interés ni sobre el tipo de cambio por encontrarse en la zona euro. No pueden aplicar políticas expansivas para combatir el desempleo. Según las normas establecidas, los estados que pertenecen a la UE no pueden tener un déficit público superior al 3% ni una deuda pública superior al 60% del PIB; subir impuestos y disminuir el gasto público genera más desempleo, que son los casos actuales de Grecia, Portugal y España.

Inoperatividad de los enfoques teóricos keynesiano y neoliberal para hacer frente a la crisis capitalista iniciada en 2008

Los instrumentos de tipo keynesiano y neoliberal para el diseño de políticas públicas y las restricciones que impone la generación de déficit gemelos cuando un país con déficit público recurre al endeudamiento, se resumen en las siguientes expresiones:

Fórmula keynesiana

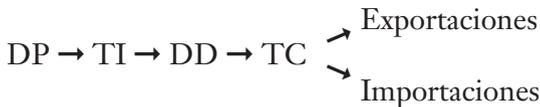
$Dg = C + I + G + Exp.$
Dg: Demanda global
C: Consumo
I: Inversión
G: Gasto público
Exp.: Exportaciones

Propuesta neoliberal

Disminución de costes:
Costes de personal
Costes energéticos
Costes financieros

Productividad y competitividad:
Mejora de la productividad por tecnología
Mejora de la competitividad por innovación

Doble déficit



La estanflación dejó obsoleto el modelo de Keynes; teoría que no brinda una respuesta a los problemas de desempleo e inflación cuando éstos se presentan simultáneamente. Las teorías neoliberales de Hayek y Friedman se impusieron como marco de políticas públicas entre 1980 y 2008. La crisis de 2008 revivió el enfoque keynesiano. Las políticas públicas en EE.UU. estaban urgidas de evitar que la recesión económica se convirtiera en depresión.

Sin embargo, por periodos de corto plazo (2008), la estanflación retornó con la subida de los precios del petróleo y de los alimentos. Para salvar

la economía mundial, la elevación del precio del petróleo, de las materias primas y de los alimentos generó una situación de estanflación similar a la de los años 70, en cortísimo plazo los enfoques keynesianos volvieron a ser inoperantes para orientar políticas públicas anti cíclicas.

La fórmula keynesiana ($Dg = C + I + G + Exp.$) para luchar contra el desempleo (en economías como la española con elevada tasa de desempleo) requeriría medidas para estimular la demanda global con intervenciones de política pública como la reducción de impuestos para expandir el consumo de las familias (C). La baja de impuestos permitiría un mayor ingreso disponible de las familias y estimularía el consumo con efectos directos en la esfera de la producción y aumento del empleo. Otra medida política sería bajar los tipos de interés para estimular la inversión (I); aumentar el gasto público y bajar el tipo de cambio (devaluar la moneda) para fomentar las exportaciones.

En un escenario de inflación (elevación de precios), las políticas keynesianas para combatirla (según Keynes, una elevación de precios se genera por un exceso de demanda global) consisten en reducir la demanda global vía políticas que restrinjan el consumo elevando los impuestos (reduciendo el ingreso disponible de las familias); elevar la tasa de interés para reducir la inversión (estabilizar la producción por el lado de la oferta); reducir el gasto público y elevar el tipo de cambio para reducir la demanda externa o las exportaciones.

Sin embargo, la economía norteamericana y varias otras de los países desarrollados presentan una compleja situación en la que combinan el déficit fiscal, desempleo y alta deuda pública, algunas en umbrales de abierta recesión (estancamiento del crecimiento del PIB) y con amenazas de depresión económica (decrecimiento del PIB). Este escenario se analiza con la teoría de los déficits gemelos o del Doble Déficit (Siranovic, 2004).³⁰

El enfoque de los déficits gemelos considera que existe una relación de causalidad desde el déficit público hacia la balanza de pagos. La causalidad se produce de la siguiente forma: cuando el gobierno incurre en un déficit público reduce la oferta de fondos prestables en la economía, lo que produce un aumento en el tipo de interés. Este aumento del tipo de interés

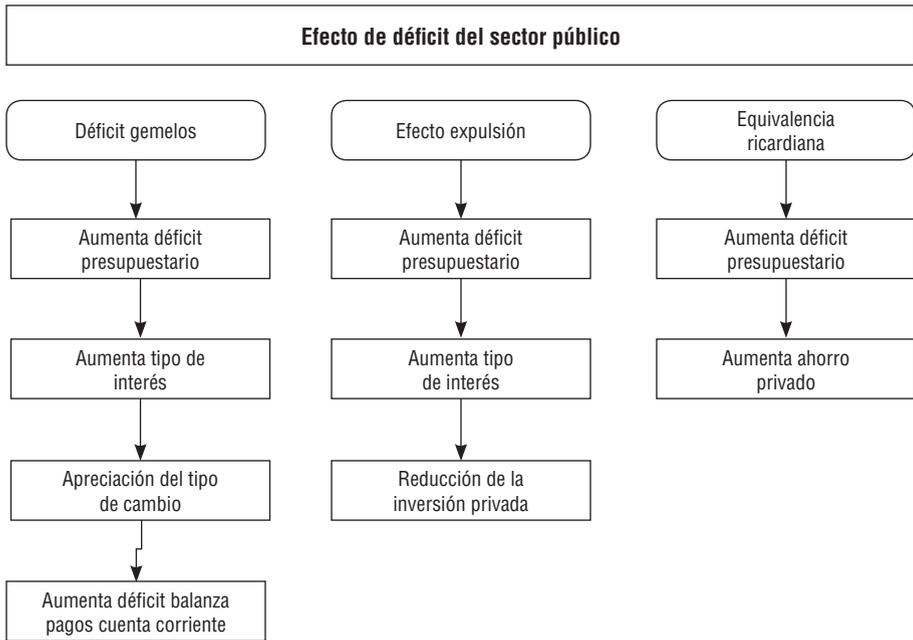
30 Steve Siranovic 2004, *International Finance: Theory and Policy*, pp. 68.

produce una entrada de capital desde el exterior y una apreciación del tipo de cambio, lo que deteriora la balanza corriente.

Este mecanismo puede resumirse así:

Déficit presupuestario → Tipo de interés → Tipo de cambio → Balanza corriente

Un esquema del déficit gemelo es el siguiente:



Fuente: Joaquín Pi Anguita <http://www.joaquinpi.com/tema1.htm>

La aplicación de políticas para financiar déficit público con endeudamiento puede ser un peligro en escenarios de alto desempleo. Se asume que el aumento de las importaciones trae secuelas como la de aumentar el desempleo interno por la depresión de la producción interna.

Con relación a la fórmula de Keynes ($Dg = C + I + G + Exp.$), los neoliberales plantean no utilizar el gasto público para dinamizar la economía

y la política fiscal se debe limitar al equilibrio entre ingresos y gastos del sector público (equilibrio presupuestario) y la única política a asumir es la política monetaria con el manejo de las tasas de interés. A diferencia de los keynesianos, los neoliberales consideran el largo plazo como el horizonte de estabilización y crecimiento, los primeros refutan que en largo plazo “todos estamos muertos” (Keynes).

El segundo aspecto que plantean los neoliberales es el énfasis en los aspectos microeconómicos en los que se debería lograr disminuir costes y mejorar productividad y competitividad:

Disminución de costes:

- Costes de personal
- Costes energéticos
- Costes financieros

Productividad y competitividad:

- Mejora de productividad por tecnología
- Mejora de competitividad por innovación

La competitividad está basada en la innovación creativa (basada en las teorías de Schumpeter: *El empresario innovador*, 1912) que es fundamento de la economía capitalista, por tanto, toda la política debía centrarse en la empresa. Este enfoque es fortalecido con el paso de la inflación de demanda, considerada por Keynes, hacia la inflación de costes.

En escenarios de estanflación o estancamiento con inflación, como los de Norteamérica y Europa, en los que la elevación de precios se explica por la elevación de los precios del petróleo, materias primas y de los alimentos (provocada en gran parte por el aumento de la demanda de China y otras economías asiáticas) se refuerzan, coyunturalmente, los argumentos de los neoliberales en su agria disputa con los keynesianos en el presente.

En EE.UU. esta disputa continúa entre demócratas y republicanos³¹ en momentos en que ese país se encuentra en los umbrales de una nueva

31 Ver el Plan para el crecimiento económico y la reducción del déficit de EE.UU. en: <http://www.whitehouse.gov/issues/economy> (09/2011).

recesión económica del tipo “W” por ser derivada de la primera de 2008, iniciada o agravada por efectos de los “subprime”,³² o titularización de títulos de deuda de hipotecas de viviendas que erosionaron los activos financieros de gran parte del sistema financiero de EE.UU. y del mundo capitalista.

Uno de los aspectos de la disputa en torno a las políticas públicas para enfrentar la inminente recesión e inflación en EE.UU. y otros estados se centra en las políticas que deberían ser adoptadas con el gasto público tanto corriente como de inversión pública (productiva con efectos directos en productividad y competitividad de todo el sistema económico); reducir drásticamente el gasto público corriente y aumentar el gasto de inversión pública como motor de la economía es la propuesta anti cíclica de la administración de los demócratas norteamericanos. Frente a esta postura está la posición de los republicanos de efectuar una reducción drástica de todo el gasto público a niveles en los que se equilibre con los ingresos públicos.

En el ámbito europeo, en la presente coyuntura, la propuesta de políticas dirigidas a la reducción del gasto público con elevación de tasas de interés, tendría efectos en la revaluación del euro que, a su vez, tendría efectos directos en la contracción de la demanda efectiva debido a que provocará la reducción de inversiones y de las exportaciones con aumento de importaciones más competitivas como las chinas con un efecto final de mayor desempleo.

En escenarios de alto desempleo (excepto Alemania en la UE) estas políticas muy alineadas con el enfoque neoliberal podrían empeorar la

32 Los *subprime* dieron origen a la crisis hipotecaria en los EE.UU., consisten en mora o impagos en hipotecas de alto riesgo, producto de un ciclo de tasas de interés en ascenso y de un sinnúmero de inversiones inmobiliarias especulativas. Tras los atentados de 2001 en EE.UU. las tasas habían sido reducidas gradualmente hasta el 1% para estimular la economía. Durante este lapso toma forma lo que se conoce como una doble burbuja hipotecaria e inmobiliaria en EE.UU. El detonante de la crisis fue el aumento del número de quiebras de entidades prestamistas en hipotecas de alto riesgo (*subprime*) acosadas por impagos crecientes de deudores afectados por tasas de interés en alza y caída del valor de las propiedades, la deuda contraída supera el valor de las viviendas que compraron con esos préstamos. Muchos bancos e inversionistas afectados por las turbulencias en el mercado de créditos generadas por la crisis de *subprime* aparentemente habían tomado riesgos que excedían su tamaño y capacidad de respuesta. <http://www.paralibros.com/tm210/p21-suc/dr2107csp.htm>

recesión hacia una abierta depresión de varias de las economías del bloque europeo. Antes de 2008, las políticas de la UE internalizadas como políticas públicas de cada Estado miembro, con énfasis microeconómico de corte neoliberal, en el marco de lucha contra el cambio climático o disminución de emisiones de CO₂ explicitadas en el Protocolo de Kioto, establecieron metas a nivel de empresas.

De manera no explícita estas políticas persiguen también objetivos de disminuir o neutralizar la inflación de costes con medidas dirigidas a disminuir la dependencia energética, muy elevada entre los países europeos, con la sustitución de energías fósiles por energía renovable (eólica, biocombustibles, fotovoltaica, etc.). Las metas europeas para 2020 con la estrategia 20-20 es llegar a sustituir 20% de la energía derivada del petróleo y carbón con energías renovables (Estrategia 20: 20 CEE).

Efectos de la crisis de 2008 en los países de renta media y baja

A diferencia de la crisis de los 80, en 2008 los países en vías de desarrollo o de renta media y los países menos adelantados sufrieron efectos diferentes. Por un lado, los países exportadores se vieron favorecidos por la emergencia de China, India y otros países que con grandes tasas de crecimiento económico se convirtieron en grandes importadores de materias primas como minerales, petróleo y alimentos. Esta nueva realidad robusteció las economías primario-exportadoras en niveles no vistos en el periodo comprendido entre 1945 y 1973.

Así, el círculo vicioso de inicios de los 80, con desajustes estructurales y económicos, se transformó en virtuoso aun con políticas públicas erróneas. Por ejemplo, la incapacidad de las políticas públicas para generar empleos se tradujo positivamente, vía migración de mano de obra hacia los países ricos que luego retribuyeron a sus economías de origen con remesas. Los antiguos problemas de déficit de balanzas de pagos se transformaron en superávits y aumento de reservas. Mientras los estados se benefician de exportaciones primarias con elevación creciente de precios y excelentes

términos de intercambio, los gobiernos pueden incluso desmontar o desestructurar lo que se construyó antes con las medidas de ajuste estructural. Para los países no exportadores la crisis del 2008 provocó estancamiento y en algunos casos la depresión de sus economías, principalmente por el alza de los precios del petróleo y de los alimentos.

La crisis de los alimentos en 2008

En la fuerte contracción de la oferta de alimentos, con efectos en la inestabilidad de su suministro a escala mundial, confluyen un conjunto de factores que actuaron de manera sinérgica. En orden de peso y sucesión éstos fueron: i) incremento de la demanda de alimentos de China e India, ii) fenómenos climáticos adversos que redujeron las cosechas causando la contracción de la oferta de alimentos, iii) inflación de costos en la producción de alimentos por la elevación de los precios del petróleo, iv) creciente utilización del maíz y azúcar en la producción de biocombustibles o agrocombustibles para reducir la dependencia energética y sustituir energías derivadas de petróleo.

La acción sinérgica provocó una disminución de las reservas internacionales de alimentos (principalmente cereales) y volatilización de precios en los mercados mundiales. Los altos precios de los alimentos y la volatilidad de las bolsas mundiales indujeron a los capitales a refugiarse en la compra de alimentos a través del sistema de “Compras a Futuro”.³³

La especulación con alimentos es un fenómeno que aparece después de iniciada la crisis de 2008 y comprende a varios *commodities*; al respecto se ha presentado una sugerencia a NN.UU. para la creación de mecanismos de control en los mercados de compra y venta de soya, maíz, trigo, metales, petróleo y otros *commodities*.³⁴ La volatilidad de los precios de alimentos durante la crisis tiene una causalidad diferente en cada rubro.

33 Un **contrato de futuros** es un acuerdo que obliga a las partes contratantes a comprar o vender un número determinado de bienes o valores (*activo subyacente*) en una fecha futura y determinada y con un precio establecido de antemano http://es.wikipedia.org/wiki/Contrato_de_futuros (rev. 2011).

34 <http://www.diariodominicano.com/economia/2011/09/05/89312/propuesta-del-presidente-fernandez-para-regular-especulacion-en-precios-petroleo-y-alimentos-causa-revuelo-mundial> (rev. 2011).

La creciente demanda de alimentos de China e India

El incremento de la demanda mundial de alimentos se hizo evidente durante la década de los años 90. Las tendencias de crecimiento económico de China, India y los países emergentes provocó la duplicación del mercado mundial (de 1.500 a 3.500 millones de trabajadores). La FAO prevé que la demanda de alimentos se duplicará en 20 años, entre marzo 2006 y marzo 2008, los precios de los granos (soja, maíz, trigo, arroz) aumentaron entre 95% y 152% y nuevamente, entre julio y diciembre de 2008, redujeron en 40% después de iniciada la crisis del *subprime*. En un periodo de alta volatilidad de los mercados de alimentos, entre diciembre de 2008 y junio de 2009, el índice de precios de los alimentos de FAO registra un aumento de entre 30% y 40%; y la soja y el azúcar casi de 50%. China, India y la mayor parte del Asia emergente no dejaron de crecer en el transcurso de la recesión mundial. Las estimaciones efectuadas por el Banco Mundial sostienen que se requerirá un aumento de 70% en la cosecha global de granos y de 80% en la producción de carne. A la vanguardia de la demanda mundial de alimentos se encuentran los aceites vegetales, cuyo consumo crecerá más de 50% hasta 2017. Este indicador fundamental tiene –según FAO/OCDE– tres protagonistas: China, convertida en la primera importadora de granos oleaginosos (soja); Brasil, transformado en el principal exportador de granos aceiteros; y la Argentina, en su condición de centro internacional de la producción aceitera y principal plataforma de elaboración de aceites y granos de soja en el mundo.

La importación de cereales en China alcanzó en 2004 a 16 millones de toneladas. En 2009 las importaciones de soja habían alcanzado 40 millones de toneladas (cuando en 1999 se importaba 10 millones de toneladas). La tendencia de crecimiento urbano durante la década de 2000-2010 fue de 2,8%. Las limitaciones de China para cubrir sus requerimientos de suministro interno se explican por las limitaciones de tierra cultivable y de muy baja productividad; los cultivos en China representan el 1,3% del total de tierras.³⁵

35 <http://www.guiadelmundo.org.uy/cd/countries/chn/Indicators.html>

Conclusiones

Frente a la complejidad y magnitud de la actual crisis económica capitalista se pone en evidencia la rigidez de los enfoques keynesiano y neoliberal (ambos del paradigma dominante en los países capitalistas desarrollados) para dar respuesta con políticas públicas adecuadas al actual problema de recesión, deuda pública e inflación. Es posible sostener que las políticas públicas óptimas frente al problema señalado serían de carácter híbrido.

Algunos ejemplos de casos extremos o contrapuestos hacen ver la irracionalidad de las políticas públicas frente a problemas concretos, por ejemplo:

La actual administración de EE.UU. frente a la crisis de los *subprime* con un escenario de desempleo del orden del 9%, déficit público, elevado e insostenible endeudamiento externo e interno. Adopta una política de inyección de 700.000 millones de dólares a los bancos con recursos chinos que compran títulos de deuda pública a EE.UU. con el objetivo de que los bancos vuelvan a prestar para inversiones y consumo de las familias como antes; lo que no sucedió.

En el otro extremo, Corea del Norte (paradigma socialista), que enfrenta sucesivas hambrunas por desabastecimiento de alimentos provocadas por fenómenos naturales adversos, falta de divisas para importar alimentos que permitan restablecer los suministros necesarios y mercado negro de alimentos y corrupción inocultables. El Estado de Corea del Norte mantiene una política rígida que impide que existan productores con orientación al mercado para restablecer los suministros internos.

Un caso intermedio es Cuba (paradigma socialista), que ha flexibilizado sus políticas públicas permitiendo que sus ciudadanos produzcan alimentos para el mercado interno a través de ventas obligadas al Estado, que compra su producción con precios fijados.

En el caso de Bolivia se prohíbe la exportación de maíz con el objetivo de reducir sus precios internos frente al precio del mercado internacional y evitar que se eleven los precios de la carne de pollo, aunque apenas un año después de esta política bajó considerablemente la oferta interna de maíz por disminución de superficie cultivada (efecto elasticidad de la oferta). La nueva medida de respuesta fue la importación de maíz a precios de mercado

internacional y su venta interna con subvención. Una alternativa con mejores resultados hubiese sido impulsar anticipadamente la producción interna a través de la Empresa de Apoyo a la Producción de Alimentos (EMAPA) y el Banco de Desarrollo Productivo (BDP).

Bibliografía

- Aguilar, Astorga; Lima, Facio.
2009 ¿Qué son y para qué sirven las políticas públicas?, en: Contribuciones a las Ciencias Sociales, www.eumed.net/rev/cccss/05/aalf.htm (rev. en 2009).
- Atkinson, B. Anthony; Stiglitz, Joseph E.
1981 *Lecciones sobre economía pública*.
- Blinder, Alan S.
1981 *Economic Policy and the Great Stagflation*, Nueva York: Academic Press.
- Castells, M.; Godard, F.
1974 *Monopolville, l'Entreprise, l'Etat, l'Urbain*, Paris, Mouton.
- CEPAL
2011 El panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe.
- China, Estadísticas
2011 <http://www.guiadelmundo.org.uy/cd/countries/chn/Indicators.html> (rev. 2011).
- Gordon, David M.
1988 "Taxation of the poor and the normative theory of tax incidence", en: *American Economic Review*, vol. 62. Estudios Fiscales, Madrid.
- FAO
1996 "Food and International Trade". www.fao.org/wfs/final/e/volume3/t12-e.htm
- 1999 Implicaciones de las políticas económicas en la seguridad alimentaria, Thomson y Metz.
- 2000 El estado mundial de la agricultura y la alimentación.

- Friedman, Milton
1980 *Libertad de elegir.*
1976 *Teoría de los precios.*
1973 *Dinero y desarrollo económico.*
- Hayek, Friedrich August von
2002 *Camino de servidumbre*, El libro de bolsillo, Madrid. <http://www.paralibros.com/tm210/p21-suc/dr2107csp.htm>
- Jobert y Muller
1990 *L'Etat en Action.*
- Keynes, J. M.
1971 *Teoría general de la ocupación, el interés y el dinero.* FCE.
- Mundell, Robert Alexander
1961 *A theory of optimum currency areas.*
- Norton, George W. et al.
1995 *Economía del Desarrollo Agrario*, Mundiprensa. Madrid.
- Obama
2011 Plan para el crecimiento económico y la reducción del déficit de EE.UU., <http://www.whitehouse.gov/issues/economy> (rev. 09/2011).
- OMC
“*Decisión de Marrakech*” www.wto.org/dbf/sp/A4/A43935.wpf
- Palacio Muñoz, Víctor H. et al.
2011 Elementos para entender la crisis mundial actual, Biblioteca Virtual de Derecho, Economía y Ciencias Sociales, en: <http://www.eunef.net>
- Pi Anguita, Joaquín
2011 Déficit Gemelos en: <http://www.joaquinpi.com/tema1.htm>
- Pons Duarte, C.; Hugo, M.
2001 *Gestión pública: Un acercamiento al concepto socialista.* Facultad de Economía. Universidad de la Habana.
- Siranovic, Steve
2004 *International finance: theory and policy.*
- Subirats, José et al.
2008 *Análisis y gestión de políticas públicas.*
-

Ley de Revolución Productiva Comunitaria Agropecuaria. Abriendo brecha en la construcción del Estado Plurinacional: entre los deseos y la realidad

*Juan Carlos Rojas**

Resumen

El presente artículo aborda la Ley de Revolución Productiva Comunitaria Agropecuaria a partir de los aspectos vinculados al proceso agrario. Con los resultados logrados en el saneamiento y titulación de las tierras, la introducción de nuevas figuras legales, y el surgimiento de nuevas tensiones entre sujetos agrarios, incluso entre campesinos e indígenas, los argumentos nos muestran que los avances logrados en derechos territoriales, principalmente indígenas, pueden ser quebrantados bajo una nueva lógica productivista que estaría detrás de alguna de la nueva normativa como la citada ley. Invita a detenerse en equilibrar la necesidad de producir más alimentos con mejoras tecnológicas que disminuyan la presión sobre nuevas superficies deforestadas y garantizar la sostenibilidad de los sistemas productivos, principalmente el suelo.

Palabras clave: Ley 144, proceso agrario, tierra, territorio, pueblos indígenas, campesinos.

Summary

This article touches on the Law of Agricultural Community Productive Revolution from the aspects related to the agricultural process. With the results achieved in the sanitation and entitlement of lands, the introduction of new legal representatives and the resurgence of new tensions between agricultural actors, including between farmers and indigenous parties, the arguments show that the progress achieved in territorial rights, mainly indigenous, can be broken

* Ex director general del Instituto Nacional de Reforma Agraria (INRA).

under a new productive logic that would be behind the new guidelines like the aforementioned law. The article proposes the need to achieve equilibrium: produce more food with improved technologies that decrease the pressure on new deforested land and guarantee the sustainability of productive systems, mainly soil.

Key words: *Law of Agricultural Community Productive Revolution, agricultural process, land, territory, indigenous peoples, farmers.*

La Ley de Revolución Productiva Comunitaria Agropecuaria, aprobada recientemente, cubre una de las deudas históricas del Estado boliviano de contenido colonial y corte neoliberal con campesinos e indígenas, mayorías protagonistas de los grandes cambios sociales pero ausentes de los procesos económicos en sus niveles de decisión.

Los campesinos e indígenas siempre proveyeron los alimentos para los bolivianos pero muy pocas veces recibieron apoyo del Estado, más aún, no sólo no tuvieron apoyo sino que siendo soporte de la economía nacional sufrieron las consecuencias negativas de políticas y medidas tales como los impuestos y la usurpación de sus tierras; tampoco tuvieron el respaldo oficial para hacer frente a los desastres naturales.

Esta ley, gestionada por la organización nacional de los campesinos, movilizó al órgano ejecutivo para su concreción. Sus ejes temáticos probablemente no agoten la problemática agropecuaria y forestal, pero su mirada hacia y desde lo indígena originario campesino apunta a lograr equilibrios entre los diferentes actores productivos mediante el potenciamiento a los pequeños productores y economías comunitarias. Es el intento –ojalá serio– de desarrollar una economía plural potenciando a quienes siempre fueron, si no ignorados, menospreciados.

Los ejes temáticos de esta ley son: a) el reconocimiento de las Organizaciones Económicas Comunitarias (OECOM) como actores de esta Revolución Productiva Comunitaria Agropecuaria, b) los fines, objetivos y políticas de esta Revolución, c) la implementación del Seguro Agrícola y la creación del INSA (Instituto Nacional del Seguro Agrícola) como ente administrador del mismo, d) la creación de Consejos Económico Productivos en diferentes niveles para la definición de políticas y la planificación

estratégica quinquenal, la creación y/o fortalecimiento de entidades públicas para la concreción de las políticas (agua, suelos, abonos, semillas, maquinaria, acopio, transformación y comercialización), e) la identificación y regulación de fondos de fomentos, concurrentes a nivel departamental para ejecutar transferencias condicionadas y f) la creación del fondo crediticio con condiciones favorables a los productores, en la figura de fideicomiso administrado por un banco de segundo piso y con la posibilidad de subrogación de la deuda por el seguro agrícola.

El presente artículo se detiene en algunos aspectos de la ley, sobre todo en aquellos relacionados con las etapas iniciales del proceso productivo agrario. A partir de los propósitos de la ley se analiza a los actores productivos y las políticas que sientan las bases del proceso productivo.

Lo que pretende la ley

El Art. 2 de la ley define como objeto: *normar el proceso de la Revolución Productiva Comunitaria Agropecuaria para la soberanía alimentaria, estableciendo las bases institucionales, políticas y mecanismos técnicos, tecnológicos y financieros de la producción, transformación y comercialización de productos agropecuarios y forestales, de las y los diferentes actores de la economía plural; priorizando la producción orgánica en armonía y equilibrio con las bondades de la Madre Tierra.*

Se inaugura la revolución productiva para lograr la soberanía alimentaria, la que deberá lograrse con la producción orgánica y respeto a la Madre Tierra; para ello se definen las bases necesarias para la producción, transformación y comercialización de alimentos producidos por los diferentes actores.

Sin duda, es inobjetable la intención de definir nuestra propia política agraria y alimentaria, que reconoce que los productores tienen derecho a producir los alimentos y los consumidores a decidir qué consumir, y cómo y quién lo produce. Se trata de una política que establece que es el Estado el que debe garantizar la provisión de alimentos a la población, proteger la producción nacional, el patrimonio genético y medioambiental; proteger al mercado y a la sociedad de las importaciones agropecuarias y alimentarias;

evitar el libre ingreso de semillas y el acaparamiento de tierras, todos ellos aspectos aceptados generalmente para expresar el concepto de soberanía alimentaria. Nadie puede estar en desacuerdo con estos postulados, más aún si están vinculados a la priorización de la producción orgánica y el respeto a la Madre Tierra.

También establece como finalidad: *lograr la soberanía alimentaria en condiciones de inocuidad y calidad para el vivir bien de las bolivianas y los bolivianos, a través de la Revolución Productiva Comunitaria Agropecuaria en el marco de la economía plural* (Art. 3).

Momento de extravío en la ley porque redundante en lo inicialmente definido, que es la soberanía alimentaria y que está mejor desarrollado en el objeto. En realidad se trata de vincular la seguridad a la soberanía alimentaria, dado que la seguridad pretende que todas las personas tengan acceso físico y económico a los alimentos suficientes, inocuos y nutritivos que satisfagan sus necesidades energéticas para llevar una vida sana y activa; lo que puede entenderse como concreción del vivir bien en términos estrictamente personales.

Además, define como ámbito de aplicación de la ley a las *entidades del nivel central del Estado, entidades territoriales autónomas, comunidades indígenas originario campesinas, comunidades interculturales y afro bolivianas; y a otras entidades públicas, privadas, mixtas, así como las y los productores individuales y colectivos, que directa o indirectamente intervienen o se relacionan con el desarrollo productivo, la seguridad y soberanía alimentaria* (Art. 4).

Se dice que la ley se aplica en realidad en todos los ámbitos, públicos y privados, y con todos los actores productivos que tienen que ver con la soberanía y seguridad alimentaria. Pero aquí se abre lo que será el telón de fondo de esta ley: la incorporación o participación activa de lo indígena campesino en todas sus acepciones; productores pequeños o grandes, individuales o colectivos, organizados o no, de tierras altas y bajas, son los actores centrales de esta revolución, lo que es ampliamente reforzado más adelante en la redacción de la ley. No es que se ignore a los productores pequeños, medianos o grandes que no forman parte de estas nacionalidades y sus organizaciones, lo que se hace es poner en primer plano lo que estaba invisibilizado.

Para estos propósitos se desarrollan las políticas, espacios institucionales de definición y planificación, se crean nuevas instituciones e identifican fondos y mecanismos para la concreción de las políticas. Veamos lo que está en el fondo de las formulaciones de la ley.

Cómo se propone concretar los propósitos de la ley

El Art. 5 establece los alcances de la ley en los siguientes términos:

2. Reconocimiento de las comunidades indígena originario campesinas, comunidades interculturales y afrobolivianas como Organización Económica Comunitaria – OECOM.

4. Planificación estratégica alimentaria participativa desde las comunidades indígena originario campesinas, comunidades interculturales y afrobolivianas y, las y los actores de la economía plural sobre la base de su vocación y potencial productivo y los recursos naturales para definir las estrategias de producción, planes y programas del desarrollo productivo agropecuario integral y sostenible.

9. Promover el proceso de gestión territorial indígena originaria campesina, comunidades interculturales y afrobolivianas.

10. Fortalecimiento de las capacidades orgánicas, productivas, de transformación, comercialización y financiamiento de las comunidades indígena originario campesinas, comunidades interculturales y afrobolivianas, desde un enfoque intercultural que recupere los saberes, prácticas y conocimientos ancestrales.

12. Transferencia de recursos a las comunidades indígena originario campesinas, comunidades interculturales y afrobolivianas, además de otros mecanismos de financiamiento.

Este conjunto de disposiciones establecen los rasgos y roles que se asignan a los movimientos sociales indígenas y campesinos nucleados en comunidades, en el ámbito económico productivo, centralmente agrario. Se asigna a la comunidad la cualidad de organización económica, actor económico colectivo, rasgo que antes era asumido por otras instancias promovidas por iniciativas particulares; reconoce y promueve la participación

de este actor en procesos de planificación del desarrollo y gestión de los territorios; abre la puerta para que las instancias estatales fortalezcan las capacidades internas para cumplir el objetivo de la ley; define como una suerte de requisito la transferencia de recursos públicos y de otras fuentes a las comunidades. Así planteados, este conjunto de elementos perfilan claramente la importancia de estos actores en la revolución productiva, los convierte en pilares básicos.

La ley define a la comunidad como el *conjunto de familias indígena originaria campesinas, comunidades interculturales y afrobolivianas que comparten territorio, cultura, historia, lengua y están organizadas legítimamente de acuerdo a sus normas y procedimientos propios* (Art. 7, inc. 3). Al ser el sujeto principal, la ley también precisa el concepto y cualidades de las Organizaciones Económicas Comunitarias, para ello las reconoce como *el núcleo orgánico, productivo, social y cultural para el vivir bien* (Art. 8), que tiene *la capacidad de gestión territorial y sus estructuras orgánicas territoriales para implementar la producción, transformación, comercialización y financiamiento de la actividad agropecuaria y forestal* (Art. 9).

En el Art. 11 le reconoce *el derecho de participar en el diseño de políticas públicas y ejercer el control social a la gestión pública del sector agropecuario, al destino de los recursos fiscales, a la calidad de los servicios públicos, al manejo transparente de la información en todos los niveles del Estado y al control social de las empresas e instituciones públicas y empresas mixtas en todos los niveles del gobierno y las entidades territoriales autónomas*, además de *garantizar su participación en todos los niveles de gobierno del ámbito agropecuario a través de sus normas, procedimientos y estructuras orgánicas propias, en el proceso de la Revolución Productiva Comunitaria Agropecuaria, el manejo y la gestión sustentable del agua, el aprovechamiento forestal, la consolidación del territorio indígena originario campesino y la planificación* (Art. 10).

Con esto queda claro que este colectivo social se convierte en actor económico y núcleo donde poner en práctica la filosofía del vivir bien; rol que lo convierte en protagonista con las responsabilidades y ventajas que ello supone. Precisamente, las ventajas, o discriminación positiva, configuran claramente los alcances de su rol como actor en los espacios territoriales, en los espacios públicos de planificación y definición de políticas, y de control

social en todos los espacios de ejecución de esta ley. Con estos postulados se revaloriza a la comunidad, se la reposiciona en sus roles y se la convierte en el centro de las acciones estatales y privadas, lo que ciertamente corresponde a demandas históricamente planteadas por las organizaciones que representan a las diversas comunidades. Esto debe entenderse como parte de la construcción del Estado Plurinacional.

Pero como la historia no es en blanco y negro, ni empieza con esta ley, más bien continúa con la esperanza de que sea diferente y mejor de la que discurrió hasta ahora, para su implementación es necesario tomar en cuenta algunos factores que ya están presentes en las comunidades, y que enunciamos a continuación.

Esta ley salva errores pasados que promovieron la creación de entidades paralelas o parcialidades que generaron muchos conflictos internos (como las OTB) y que obligaron a la modificación de sus estructuras organizativas tradicionales. Sin embargo, también hay que resolver cómo concatenar con organizaciones económicas existentes al interior de las comunidades y que tienen bastante tradición y experticia en el tema, cuyos núcleos más dinámicos se autodefinieron como OECA, con una estructura institucional a nivel nacional, para citar un solo ejemplo de los muchos que existen en el ámbito productivo. Además existen otras estructuras dentro de las comunidades como los comités de regantes, comités de gestión de proyectos específicos o de seguimiento a proyectos productivos con fondos públicos y privados.

Esto puede entenderse como una evolución en las tesis programáticas, especialmente de la CSUTCB, que postulaban la creación de brazos económicos de la organización con el fin de potenciar la economía comunal como soporte fáctico de una organización que debía disputarse el poder político. Entonces, ahora que se conquistó el poder político, correspondería al Estado efectivizar esas demandas y ya no se requerirían brazos económicos, sino convertir a la misma comunidad en actor político y brazo económico a la vez; ecuación ambiciosa y complicada.

Para tener una referencia actual sobre el tema habría que conocer los resultados, productos y procesos que se desarrollan con la ejecución del IDH a través del Fondo Indígena desde 2009; este balance podría dar algunas pistas para encarar la concreción de estos postulados, dado que existen

dudas acerca del manejo de los recursos económicos y sus resultados; lo que se espera es que este fondo no corra el mismo destino del ex Fondo de Desarrollo Campesino (FDC).

Por otro lado, entre las comunidades y organizaciones del campo corre la “línea o instrucción” de que todos los recursos, proyectos, iniciativas, etc. vinculados a ésta y otras leyes deberán ser canalizados “orgánicamente”; lo que significa que los niveles dirigenciales nacional, departamental y provincial tendrán la llave del grifo para abrir o cerrar los fondos dejando de lado a otras organizaciones también campesinas pero con larga tradición en la producción.

Además, los actores productivos agrarios tradicionales, especialmente de Santa Cruz, están incluidos en las acciones orientadas a lograr la soberanía y seguridad alimentarias, pero tienen roles más atenuados, más bien complementarios. Se conoce que existen varias mesas de trabajo entre el gobierno y la CAO que están atendiendo las demandas de estos sectores, mesas que están logrando acuerdos que viabilizan el uso de recursos públicos destinados para estos sectores. Habrá que esperar los resultados y conocer si las acciones concertadas son parte de una estrategia más amplia, a la que se sumarán las comunidades como actores fortalecidos.

La producción dirigida hacia la soberanía y la seguridad alimentarias

Es necesario identificar las pistas de uno de los temas de fondo, sino el principal: la base productiva, porque de la forma en que se la encare y construya sabremos si vamos en dirección de lograr la soberanía y seguridad alimentarias y si estamos verdaderamente respetando a la Madre Tierra. Entendemos por base productiva al conjunto de *recursos naturales que constituyen la base de la producción agropecuaria, conformado por los recursos suelo, agua, flora y fauna de la Madre Tierra* (Art. 7, inc. 3).

Entre las políticas formuladas en la Ley de Revolución Productiva Comunitaria Agropecuaria (Art. 12), cuatro de ellas se refieren de manera específica a la base productiva: 1) Fortalecimiento de la base productiva,

2) Conservación de áreas para la producción, 4) Fomento a la producción y 14) Gestión territorial indígena originario campesina.

La política de fortalecimiento de la base productiva (Art. 13) se propone fortalecer integralmente esta base con énfasis en los conocimientos propios, optimizando el acceso y uso del recurso agua a partir del manejo de cuencas, la recuperación de la fertilidad del suelo a través de un conjunto de acciones y la defensa de la biodiversidad mediante la recuperación y crianza de semillas nativas.

En relación al agua, la política *promoverá el aprovechamiento y uso sostenible del agua para la producción de alimentos de acuerdo a las prioridades y potencialidades productivas de las diferentes zonas, mediante:*

- a) La construcción y mejoramiento de infraestructura de riego y acueductos, identificando los mejores sistemas de captación de agua en cantidad y calidad, implementando tecnologías eficientes de uso del agua en parcela y la conservación del suelo, recuperando saberes, ciencia y tecnología.
- b) El almacenamiento de agua, a través de represas y reservorios, para garantizar su disponibilidad y uso durante periodos secos.
- c) El fortalecimiento de la autogestión de sistemas de aprovechamiento y manejo de agua con fines de producción agropecuaria, según los diferentes sistemas incluyendo prácticas ancestrales de las comunidades indígena originario campesinas, comunidades interculturales y afrobolivianas.
- d) Estudios de calidad de agua y balances hídricos por cuencas y microcuencas que permitan el uso adecuado del agua en actividades agropecuarias protegiendo el suelo y la vida.

Para la recuperación de la fertilidad del suelo esta política establece que *la gestión integral del suelo tendrá por objeto la recuperación de la cobertura vegetal del suelo en base a especies nativas e introducidas adaptadas, la disminución de la presión o carga animal mejorando la pradera nativa y el uso de especies forrajeras, el empleo de abonos orgánicos mediante el reciclaje de residuos orgánicos, sustitución y eliminación gradual de agroquímicos, prácticas ancestrales de conservación de suelos, terraceo, andenería, cercos, rotación de tierras, el mantenimiento de bosques y la*

biodiversidad, el aprovechamiento racional de los recursos forestales no maderables, agroforestería, fortalecimiento de la organización y gestión comunal para el uso de suelos en función de su vocación natural o aptitud de uso.

En tanto que para la protección e incremento de la biodiversidad establece dos líneas de políticas complementarias: semillas y recursos genéticos. En relación a los recursos genéticos define:

- a) El Instituto Nacional de Innovación Agropecuaria y Forestal (INIAF) es la instancia encargada de garantizar la conservación y administración *in situ* (en el lugar de origen) y *ex situ* (fuera del lugar de origen) de los recursos genéticos de la agrobiodiversidad, parientes silvestres y microorganismos de las diferentes eco regiones del país, con la finalidad de evitar la erosión genética y asegurar su disponibilidad como fuente de variabilidad genética y primer eslabón de la producción agropecuaria.
- b) El Estado facilitará el acceso a recursos genéticos con fines productivos y de investigación para consolidar la seguridad y soberanía alimentaria del país, siempre y cuando su uso se enmarque en las políticas de protección y defensa de los recursos genéticos del país.

Mientras que para las semillas define que se *promoverá y protegerá la producción, uso, conservación e intercambio de semillas de alta calidad que garanticen su provisión para la producción, mediante:*

- a) El fomento a la producción de semilla de alta calidad priorizando los productos estratégicos.
- b) El estímulo a la recuperación, conservación, mejoramiento, producción y difusión de semillas nativas provenientes de los pueblos indígena originario campesinos, comunidades interculturales, afrobolivianas y de pequeños productores.
- c) El control de las actividades de producción, acondicionamiento, certificación, promoción y comercialización de semillas.
- d) La creación de bancos de semillas, fondos de semillas y centros de acopio que permitan conservar y generar reservas estratégicas de semillas promoviendo mercados.

- e) El fortalecimiento y generación de condiciones para el almacenamiento y conservación de semillas.
- f) Alianzas estratégicas con sectores privados que se dedican a la producción y acopio de semillas.

La política de conservación de áreas para la producción (Art. 14) vela por la conservación de las áreas de vocación productiva protegiéndolas del crecimiento urbano y el consiguiente cambio de uso de suelo:

1. El MDRyT, como instancia técnica de monitoreo y gestión de la información agropecuaria, en coordinación con las entidades territoriales autónomas, generará el Plan Nacional de Uso de Suelos y Ordenamiento Territorial para la Producción Agropecuaria y Forestal, identificando las áreas de vocación productiva y estableciendo las áreas estratégicas de producción, debiendo las entidades territoriales autónomas definir su ordenamiento territorial en base a los lineamientos nacionales.
2. Se planificarán los asentamientos humanos y se delimitará el crecimiento urbano a fin de proteger las áreas de vocación productiva, en base a la política nacional de ordenamiento territorial.
3. Se identificarán las áreas de vocación productiva en zonas periurbanas, permitiendo nuevos asentamientos humanos sobre superficies que combinen espacios de producción agropecuaria con espacios habitacionales y que no perjudiquen la actividad productiva.
4. Se promoverá el crecimiento vertical de los asentamientos urbanos frente a la expansión urbana horizontal.
5. Se promoverá la producción agropecuaria y forestal diversificada a través de la implementación de planes, programas y proyectos alternativos a fin de evitar la expansión de monocultivos.
6. Las comunidades y territorios indígena originario campesinos, comunidades interculturales y afrobolivianas, en el marco de sus derechos y en ejercicio de la gestión territorial, y en base a los lineamientos nacionales definirán la forma de uso, ocupación y aprovechamiento de su espacio precautelando las áreas productivas en beneficio de la

seguridad alimentaria con soberanía, de acuerdo a sus criterios culturales y principios de convivencia armónica con la Madre Tierra.

La política de fomento a la producción (Art. 16) es general en su formulación y bastante somera en su redacción; establece que *se fomentará un mejor y mayor rendimiento de la producción en el marco de la economía plural y de la producción tradicional, orgánica, ecológica, agropecuaria y forestal con destino al consumo interno que permita alcanzar la soberanía alimentaria así como la generación de excedentes, en el marco de los saberes, prácticas locales e innovación tecnológica en base a las formas de producción familiar, comunitaria, asociativa y cooperativa.*

La política de apoyo a la gestión territorial indígena originario campesina, comunidades interculturales y afrobolivianas (Art. 28) es complementaria a las anteriores y, aunque amplía en su formulación, su redacción se orienta principalmente a indígenas y originarios dentro sus territorios; tiene como objeto *apoyar los procesos de implementación, ejecución y financiamiento de Programas de Gestión Territorial Indígena - GTI, elaborados y presentados por las organizaciones matrices de los pueblos indígenas y naciones originarias, con el fin de promover y dinamizar el desarrollo organizativo, social, cultural, económico y productivo de los pueblos indígenas en sus territorios, destinados a mejorar su calidad de vida y contribuir a la seguridad con soberanía alimentaria, de acuerdo a sus saberes, tecnologías y valores culturales. Esta política es complementaria a las políticas y estrategias establecidas en la presente Ley a las cuales las naciones, pueblos y comunidades indígena originario campesinas, comunidades interculturales y afrobolivianas pueden acceder y participar sin restricción alguna.*

Hasta aquí recogimos las formulaciones de la ley relativas al tema de interés planteado inicialmente. La novedad es el reconocimiento de la comunidad como actor económico productivo y la protección de las áreas de vocación productiva del imparable crecimiento urbano. Lo que no es nuevo pero necesario es la concatenación de agua, suelo y biodiversidad como soporte de la producción de alimentos; lo reiterativo y por ello difuso, y con riesgo de perderse en la burocracia, es el fomento a la producción y el apoyo a la gestión territorial.

Antes de entrar en análisis de algunos aspectos reveladores de las políticas planteadas, parece pertinente apuntar algunos elementos respecto de

la política de protección de las áreas productivas amenazadas por el crecimiento urbano, aspecto de inaplazable tratamiento debido al desarrollo urbano exponencial de las últimas décadas: Cobija, por ejemplo, de ser un departamento de población mayoritariamente rural, en los últimos 20 años se ha convertido en urbano y con tendencia a seguir creciendo en ese rumbo. Estos procesos migratorios, generalizados en todo el país pero más acentuados en las ciudades del eje troncal, ocasionan un crecimiento caótico de las manchas urbanas que al no estar planificados se han “comido” más del 50% de las áreas de cultivo agrícola que existían alrededor de la ciudad, como es el caso de Cochabamba y cuyo proceso aún no ha concluido.

En este fenómeno intervienen varios actores y factores que deberían tomarse en cuenta para encararlo seriamente, dado que sin una acción concertada no será posible. Este crecimiento urbano caótico involucra a varios actores y su manifestación son las urbanizaciones promovidas agresivamente por sus promotores, como los vendedores de terrenos vinculados –o no– a inmobiliarias que luego incorporan profesionales encargados de darle el toque de legalidad; normalmente son personas inescrupulosas que con documentos legales o fraguados ofrecen lotes a precios “accesibles” a sectores populares que necesitan llevar a sus familias a las ciudades; cuando se tratan de comunidades, a veces los dirigentes o pseudo dirigentes aparecen como vendedores.

Estos grupos tienen sus relaciones con el poder político en diferentes niveles, sea con las alcaldías, los ministerios o con el propio poder judicial; hacen uso de estas relaciones para consolidar sus negocios y cuando eso no es suficiente recurren a la presión movilizándolo a los “beneficiarios” bajo amenaza de quitarles los lotes. El circuito se completa en las alcaldías ya que apenas el 10% de los municipios del país tiene definida legalmente su área urbana y los gobiernos municipales se resisten o se entran en los trámites para establecer sus manchas urbanas; esta situación de indefinición es el mejor condimento para el surgimiento de estas urbanizaciones, que luego por la presión y lo ya obrado no les queda otra que legalizar estos asentamientos.

En este sentido, operativizar esta política es urgente e imprescindible pero requiere de algo más que voluntad política y el compromiso fáctico

de todos los actores y niveles estatales para hacerla cumplir, de lo contrario será una política más, expresión de buenas intenciones.

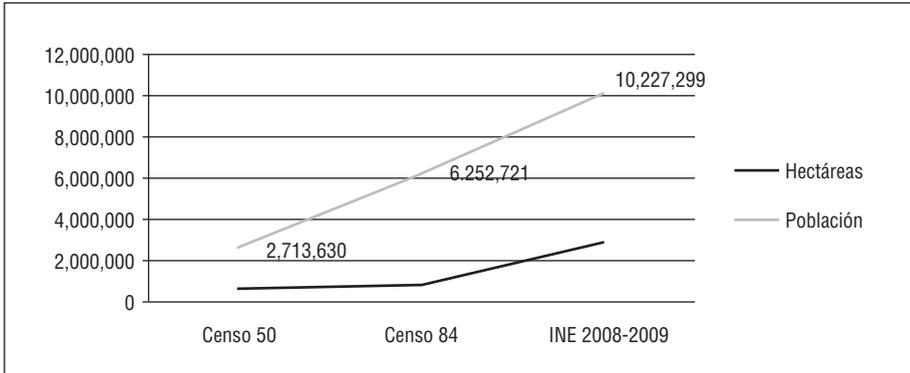
En busca de las pistas

A la hora de concretar las políticas, la realidad se encarga de poner todas las tonalidades para que el cuadro sea completo, con todos sus colores. A continuación, con una mirada histórica, describimos algunos aspectos que condicionan esas políticas, entendiendo que pueden ser útiles para la toma de decisiones.

Para este análisis tomaremos datos de los dos únicos censos agropecuarios (1950 y 1984) realizados en Bolivia e información del INE y de otras instituciones. Como es ampliamente reconocido –y por experiencia como ex servidor público–, existe una gran debilidad del Estado por poner a disposición pública datos oficiales y actualizados, razón por la cual, también en este trabajo se han agrupado los datos a partir de criterios que permitan hacer las comparaciones necesarias.

Si el objetivo de la ley es lograr la soberanía y seguridad alimentarias el primer y mayor problema que se debe entender y explicar es la situación de la producción de alimentos en el país. No contamos con información que explique cuál es la demanda de la población boliviana para satisfacer sus necesidades alimenticias, sólo existen estimaciones que dan algunas pautas al respecto. La Ley de Revolución Productiva Comunitaria Agropecuaria define como alimentos estratégicos al maíz, trigo, arroz, papa, hortalizas, ganadería, forrajes, avicultura, caña de azúcar, quinua y sorgo, entendiendo que algunos son para el consumo directo, otros para su transformación y posterior consumo, y otros para la alimentación del ganado, que luego es consumida por la población como carne y leche. Lo que no se conoce es cuánto se requiere en cantidad de cada uno de estos alimentos, información que permitiría saber la superficie de tierras necesarias para su producción, la cantidad de insumos, la mano de obra, las inversiones y otros factores.

Utilizando otras fuentes para realizar el análisis, observamos en el siguiente gráfico la evolución de la superficie cultivada en el país en relación al crecimiento de la población:

Incremento de la población y superficie cultivada

Fuente: Elaboración propia con datos del Censo 1950, Censo 1984, INE y ex Superintendencia Agraria, citados por P. Gregorio Iriarte, OMI.

En la Bolivia esencialmente rural de 1950, con una población de 2.7 millones de habitantes, la superficie total cultivada era de 654.258 ha, que significa el 16% de la superficie de vocación agrícola intensiva en el país de acuerdo a información de la ex Superintendencia Agraria (4.064.750 ha) y el 3% de la superficie de vocación agrícola extensiva (24.937.789 ha) según la misma fuente. En la Bolivia todavía rural de 1984 la población creció en 2.3 veces en relación a 1950 y la superficie cultivada ascendió a 859.727 ha, con un incremento de 1.3 veces en relación a 1950, superficie que significa el 21% de la superficie con vocación agrícola intensiva y el 3% de la superficie de vocación agrícola extensiva. Para el término de la primera década del presente siglo, en una Bolivia que se torna más urbana (64%), la población creció a 10.2 millones de habitantes, es decir, que se incrementó en 1.6 veces en relación a 1984, la superficie total cultivada es 2.9 millones de hectáreas, es decir que sufrió un incremento de 3.4 veces en relación a 1984, lo que significa el 72% de la superficie de vocación agrícola intensiva y el 12% de vocación agrícola extensiva.

Estos datos permiten hacer algunas consideraciones necesarias. En el lapso de 60 años, entre 1950 y 2009 –indudablemente existen cambios sustanciales en cualquier país–, en Bolivia la población creció en 3.7 veces y

la superficie cultivada en 4.4 veces, cuya tendencia más pronunciada en las últimas décadas se debe a la incursión de la soya, como se verá más adelante.

En esta relación entre población y superficie cultivada existiría cierto equilibrio en el crecimiento; del ejercicio aritmético resulta que en 1950 se cultivaban 0.2411 ha por habitante, en 1984 se lo hacía en 0.1375 ha y el 2009 se cultivaban 0.2867 ha; como se observa, la superficie cultivada por persona más bien incrementó. El ejercicio no estaría completo si no se repara en que el mayor incremento de superficie es de cultivos de oleaginosas, principalmente soya, destinadas al mercado y no a la alimentación, por lo que es necesario hacer el cálculo sin considerar a este grupo de cultivos.

Entonces, a los 2.411 m² que se cultivaban por persona en 1950 –que se pueden considerar básicamente para la alimentación de la población, porque en ese entonces no se cultivaba soya ni tampoco había exportaciones importantes de productos agrícolas–, en 1985 la superficie cultivada para la alimentación es de 1.155 m² y el 2009 alcanza a 1.503 m².

Entonces podemos concluir que la superficie destinada a cultivar los alimentos para la población, que cada día crece, más bien se ha reducido en algo más de 900 m²; cabe preguntarse si los bolivianos comemos menos cantidad de alimentos de origen agrícola que hace 60 años, ¿comemos menos alimentos pero de mayor calidad?, ¿o comemos alimentos que ya no producimos?

Por otro lado, por la tendencia en el incremento de la superficie cultivada, es previsible que al final de la presente década se llegue a ocupar el 100% de la superficie con vocación agrícola intensiva (4.064.750 hectáreas) y, como sabemos, la población seguirá creciendo pero la tierra no, entonces se presenta la necesidad de apurar definiciones para tomar previsiones a futuro.

Por otro lado, hay que tomar en cuenta que la superficie cultivada efectivamente no necesariamente está ubicada en áreas de vocación agrícola, sabemos que los productores ocupan tierras que tienen otra vocación, así como se ocupan áreas de pastoreo en comunidades campesinas e indígenas, empresarios desmontan bosques para habilitar tierras para cultivos o pastizales. Este es un problema que se debe resolver para que las estadísticas reflejen la realidad, más aún si reconocemos que los planes de uso

de suelo tienen limitaciones porque se realizaron hace como una década. Necesitamos datos actualizados. Estaremos todavía a tiempo para tomar estas definiciones urgentes si es que fenómenos como el cambio climático no nos ponen en mayores apuros.

Si existen cerca de 25 millones de hectáreas de vocación agrícola extensiva, será necesario centrar la atención en esas áreas para identificar de manera más precisa sus potencialidades y las acciones que se requieren tomar para habilitarlas y hacerlas productivas de manera sostenible; ciertamente eso supondrá inversiones enormes pero imprescindibles si el objetivo es garantizar la alimentación de la población con soberanía.

Ver como tierras agrícolas solamente a las que existen en Santa Cruz es desconocer la tradición agrícola de otros departamentos o regiones que siempre proveyeron, y lo siguen haciendo, de alimentos a los centros urbanos como Cochabamba, Chuquisaca, Tarija, el área circunlacustre de La Paz y el gran mojos del Beni; o como es la tendencia muy fuerte últimamente de mirar a las tierras de vocación forestal para tumbiar monte y volverlas agrícolas incluso sabiendo que sus suelos se agotan rápidamente.

Las mejores tierras agrícolas que tiene el país, que están en Santa Cruz, se destinan principalmente a la producción de soya cuyos beneficios se traducen en ingresos por exportación e impuestos, ciertamente importantes para el TGN, pero que como país estamos aportando principalmente al consumo de energía de la población de otros países. No se trata de definir si es más importante generar ingresos para el TGN o alimentar a la población, porque la respuesta es obvia, ambas son importantes, pero una de ellas es vital.

Lo anteriormente descrito plantea el desafío de que en Bolivia discutamos cuál es el requerimiento de alimentos por día para definir las políticas necesarias para la provisión de dichos alimentos, caso contrario será imposible que el Estado pueda decir que en algún momento ha logrado cubrir las necesidades alimentarias de la población.

Un ejemplo de ello es la noticia que dio el director del Programa de Apoyo a la Seguridad Alimentaria en julio de 2011, que decía que debido a factores externos no se podrá cubrir la demanda interna de trigo y prometió que en dos años se cubrirá el 80% de la demanda interna y se continuará importando. En dicha nota de prensa se indica que la producción de trigo

cubre el 43% de la demanda interna, que sería 631.000 toneladas por año, y se importará alrededor de 240.000 toneladas de trigo para cubrir el 80% de esa demanda, cuando en realidad se debería importar alrededor de 400.000 toneladas.

A raíz de esta nota, una de las razones explicadas por los productores fue la reducción de la superficie cultivada de 120.000 a 70.000 ha. Lo que corresponde decir es que la superficie que se requeriría para cubrir la demanda interna de trigo es de algo más de 400.000 ha en todo el país, con un rendimiento aceptable de 1.5 TM/ha, caso contrario se requeriría mayor superficie. Históricamente nunca se logró sobrepasar de 200.000 ha cultivadas en todo el país. Si los datos y cálculos son correctos, estaríamos lejos de tener trigo suficiente y ser soberanos en este rubro.

Ayudaría mucho para despejar estas dudas conocer el consumo de energía o consumo calórico por persona. El consumo de energía en países de Europa y EE.UU. (alto consumo) requiere de mayor superficie de tierra para cubrir este modelo de consumo, 6 ha en Europa y 10 ha en EE.UU.; la superficie requerida por habitante está compuesta por el área agrícola, la superficie destinada al pastoreo de animales para consumo humano, los recursos forestales, la extracción y producción de energía y minerales y el área urbanizada; misma que cada país calcula por el número de habitantes que tiene.

En países de bajo consumo energético, como el nuestro, el requerimiento es de menos de 1 ha por habitante, y como vimos, disponemos de 0.2 ha agrícolas por habitante pero que incluye a la soya que no la consumimos. Aquí encontramos otra pista: debemos saber qué superficie requerimos por habitante para cubrir nuestro consumo de energía y materias primas, dentro la cual calcularemos la superficie requerida para agricultura y ganadería, que igualmente forman parte de la alimentación. Se calcula que el promedio de requerimiento calórico diario en Bolivia es de 2.000 calorías, se necesita saber entonces qué alimentos componen este requerimiento para conocer su cobertura y cuánto y qué hace falta.

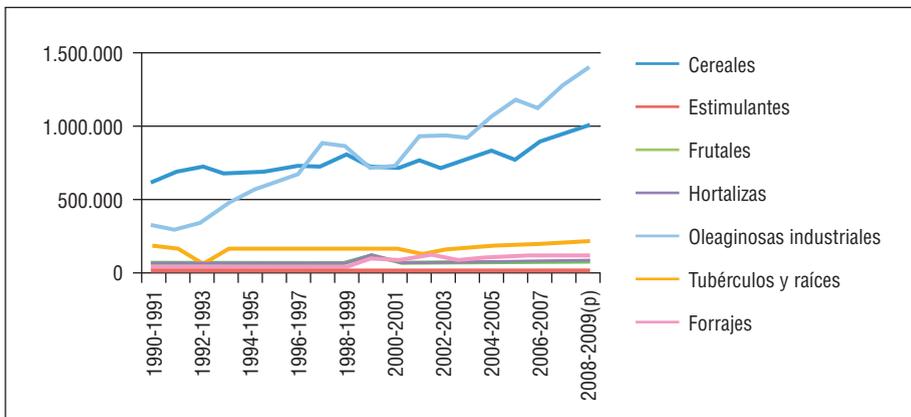
Pero si con la superficie requerida para producir alimentos tenemos dificultades, también tenemos problemas con los índices de productividad de los productos agrícolas. El siguiente gráfico muestra la superficie cultivada

por grupo de cultivos en un horizonte de 20 años. Hay un comportamiento disímil en los distintos productos, hay algunos con tendencia creciente y otros con valores constantes; tal parece que la soya y los cereales acompañan el ritmo del mercado y el crecimiento de la población, en tanto que los otros, al contar con cierta regularidad, estarían más bien alejándose del crecimiento de la población.

Esto nos lleva a preguntarnos si la población está cambiando sus patrones de consumo, o si por lo menos no requiere ya las mismas cantidades de estos alimentos, principalmente frutas, verduras y tubérculos. ¿O es que el incremento en el hato ganadero no requiere mayor cantidad de forraje?, ¿o el ganado se alimenta de pastos naturales o al ramoneo?

Los estimulantes, que son básicamente el cacao y el café –y a pesar del consumo generalizado del segundo– tienen todavía relativa importancia y su producción abastece el mercado interno, dejando margen para la exportación; en tanto que el cacao está en inusitado desarrollo en los últimos años, de lo cual esperamos contar con resultados en el futuro próximo.

Es necesario también reparar en la situación de los cultivos más importantes; en superficie y valor económico los cereales y las oleaginosas son los cultivos que han tenido un crecimiento constante, siendo los rubros que concentran el 82% de la superficie cultivada el 2009.

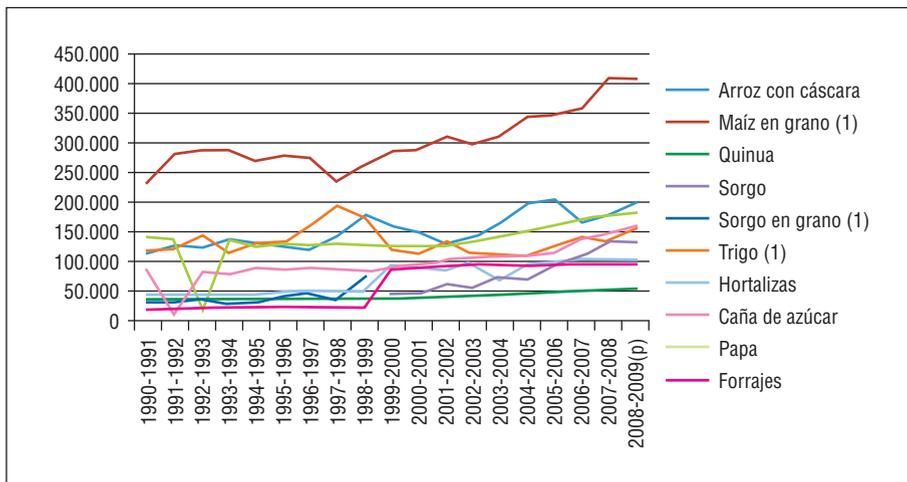


Fuente: Elaboración propia con datos del INE.

Los cereales arroz, cebada, maíz, quinua, sorgo y trigo suman 1 millón de hectáreas cultivadas al 2009. De esta superficie el 40.5% es de maíz en grano, 19.9% es de arroz con cáscara y 15.5% de trigo; el resto tiene superficies menores. El maíz cubre la alimentación de la población y la producción cárnica de animales de corral, especialmente pollo; el arroz cubre el consumo de la población con algunos sobresaltos, en tanto que el trigo, como lo anotamos antes, no logra cubrir la demanda interna, lo que obliga a importar cerca del 60% de dicho consumo. En general, en estos últimos años se han tenido que importar estos productos debido a su escasez. En cambio, la quinua es un producto que cubre la demanda interna, pero principalmente está destinado a la exportación con precios expectables.

Entre las oleaginosas se encuentra el algodón, caña de azúcar, girasol, maní, sésamo y soya; que suman 1.4 millones de hectáreas cultivadas al 2009. De esta superficie el producto estrella es la soya (64%), le sigue de lejos el girasol (22.3%) y la caña de azúcar (11.1%); más atrás se encuentran el algodón, maní y sésamo. Si sumamos los productos que se industrializan y tienen por destino principal el mercado externo, la soya y el girasol, tenemos que 86% de la superficie de las oleaginosas está destinada a la producción para la exportación, esa superficie excede en 200.000 hectáreas a la que está siendo cultivada para producir los alimentos de la población. La caña también es un producto que se industrializa, sin embargo, es para abastecer el mercado interno, que se cubre sin muchas dificultades hasta ahora.

Para tener una idea de lo que podría ser un punto de partida de aplicación de la ley y seguramente de la definición del plan estratégico de la Revolución Productiva Comunitaria Agropecuaria, encargado al Consejo Plurinacional Económico Productivo (COPEP) para su elaboración con plazo perentorio a partir de su constitución (Disposición Transitoria Décimo Segunda), la superficie cultivada de los alimentos definidos como estratégicos por la ley se presentan en el siguiente cuadro:



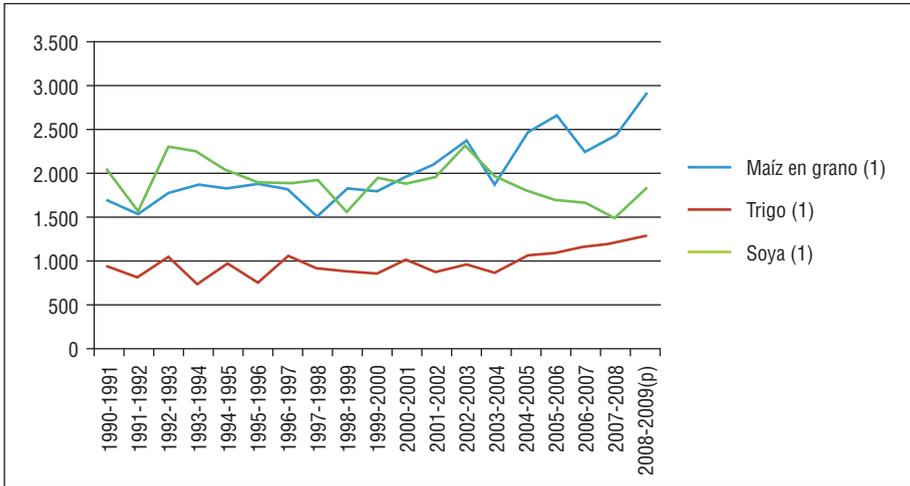
Fuente: Elaboración propia con datos del INE.

Como se observa, la tendencia en los diferentes productos es irregular, aunque en general es creciente, suman 1.4 millones de ha, lo que supone el 50.3% de la superficie cultivada al 2009.

Hay mucha variación en las superficies del arroz y trigo, regularidad en la papa y la caña de azúcar; lo que requiere de un análisis más pormenorizado y técnico para identificar las causas de estas variaciones. El principal producto en superficie es el maíz en grano que está un poco por encima de las 400.000 ha.

Si este es el punto de partida para volvernos soberanos, podemos decir que a partir de estas 1.4 millones de ha habría 0.1458 ha por habitante; es decir, se dispondrían de 1.458 m² para la producción de los alimentos definidos como estratégicos que, como vimos, es una superficie de por sí deficitaria. Lo lógico, entonces, es definir cómo se incrementa la superficie o los niveles de productividad de estos cultivos estratégicos; o lo que podría haber sido el cambio del patrón de consumo de alimentos.

Para complementar el análisis en el siguiente cuadro se muestra los rendimientos (kg/ha) de tres productos importantes para la alimentación y la economía en un horizonte de 10 años: el maíz, el trigo y la soya.



Fuente: Elaboración propia con datos del INE.

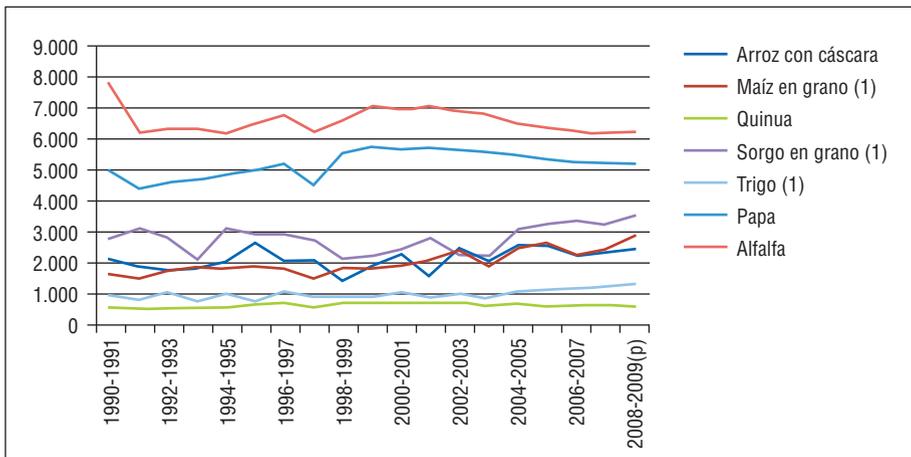
La tendencia del maíz y del trigo es creciente, leve pero creciente; en cambio, la tendencia de la soya es bastante irregular pero no es creciente, por lo menos en este periodo histórico. Se podría pensar en incrementar los niveles de productividad del maíz y el trigo, a la par de incrementar la superficie cultivada; recordemos que para cubrir la demanda de trigo se requiere cuadruplicar la superficie cultivada en base a los rendimientos actuales; entonces se requiere una acción combinada: incremento de superficie e incremento de niveles de rendimiento.

En cambio, si se observa el comportamiento de la soya, al parecer demandará mayores superficies para incrementar sus volúmenes, lo que plantea escenarios complicados si no se define una acción combinada similar a los anteriores productos. Si no se elevan los rendimientos se tendrá que recurrir a ampliar la superficie cultivada, lo que supone habilitar nuevas tierras o ampliar a tierras de otros cultivos; caso contrario, se planteará la opción de elevar la productividad utilizando semillas genéticamente modificadas y la incorporación de tecnologías que suponen importantes inversiones.

Ciertamente, el camino que se debe seguir es complicado: o incrementar la superficie (o frontera) agrícola o incrementar el apoyo estatal en términos

de subvención, con lo que el mayor peso está en el Estado, dejando muchas veces con poco compromiso a los productores.

En el siguiente gráfico se muestra el rendimiento de los alimentos estratégicos, no se incluye la caña de azúcar por sus altísimos índices en relación al resto ni las hortalizas porque no se cuenta con datos agregados (aunque hay que anotar que la caña de azúcar tiene una tendencia creciente y su rendimiento está rondando los 50.000 kg/ha).



Fuente: Elaboración propia con datos del INE.

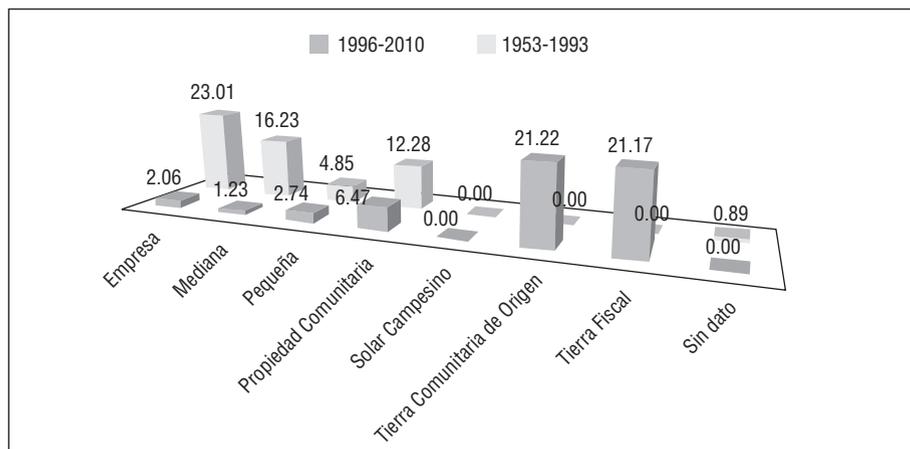
En general, la tendencia de los diferentes productos es levemente creciente, con altibajos que dan la idea de ciclos temporales.

Para llevar a cabo una acción combinada de incremento de superficie y rendimiento es imprescindible saber cuál es la demanda interna en cantidad, calidad y oportunidad de los diferentes productos, ello ayudaría en la definición de las necesidades y consiguientemente del destino de las inversiones que se comprometen con la ley. Así sabremos si lo que se requiere es más tierras, mejores semillas, sistemas de riego, apoyo técnico y tecnológico, subvención para la producción, obras en gran escala o reubicación de cultivos, además qué actores pueden asumir mejor qué tipo de tareas para que los objetivos se cumplan, la política no se caiga y los recursos económicos sean

bien invertidos. Sólo así podremos producir alimentos que nos permitan tener una vida sana y ser soberanos en términos de alimento.

Otro asunto muy importante es la estructura de la tenencia de la tierra en Bolivia, por lo que últimamente se insiste en la necesidad de ampliar la frontera agrícola o crear nuevos latifundios. Los resultados del proceso de saneamiento hasta el 2010, como se ven en el gráfico a continuación, muestran una tendencia en la estructuración de la tierra cuyos mayores beneficiarios son indígenas y campesinos, comparando los resultados de la distribución gratuita de tierras del periodo 1953-1996 y los resultados del saneamiento entre 1996 y 2006.

**Resultados por tipo de propiedad
(en millones de has)**



Fuente: Elaboración propia en base a datos del INRA - Informe de gestión 2010.

Si bien el proceso no ha concluido ni se han intervenido todas las áreas de dotación del periodo 1953-1993, los resultados en la redistribución de las tierras son importantes. Sin haber descuidado ningún tipo de propiedad, los resultados muestran que, habiéndose ya intervenido en más de la mitad del territorio nacional, la mayor superficie reconocida con derecho propietario, individual o colectivo, es a favor de campesinos, indígenas y originarios.

De las 54.9 millones de hectáreas saneadas y tituladas, 35.056.509 ha fueron reconocidas con derecho agrario (63.82%) mientras que las 19.8 millones de hectáreas restantes fueron declaradas como tierras fiscales y, especialmente aquellas no disponibles, gozan de protección legal. De estas 35 millones de hectáreas con derecho agrario, 31.7 millones han sido tituladas a favor de campesinos, indígenas y originarios (90.57%) y el saldo a favor de la mediana propiedad y empresa agropecuaria.

Hay que reconocer que dentro de la pequeña propiedad se encuentran también propietarios individuales que no están afiliados a una organización o no forman parte de alguna comunidad, o que dentro de la propiedad comunaria figuran colonias menonitas que obtuvieron su título colectivo y se autodenominan campesinos, sin embargo, es claro hasta ahora el establecimiento de una nueva estructura de tenencia de la tierra en Bolivia.

En cuatro departamentos resta sanear más del 50% de la superficie objeto de saneamiento, mientras que en dos ya pasaron prácticamente la mitad de su superficie. La preocupación está en Tarija por el porcentaje de superficie faltante y en Cochabamba por la alta densidad predial que caracteriza a este departamento, además que –de acuerdo a la proyección según la meta establecida para el 2011– sería el único departamento con superficie mayor al 50% faltante.

Entre los departamentos con mayor superficie por sanear, en el Beni resta intervenir en áreas con mayor presencia de propietarios individuales dedicados a la actividad ganadera, lo que incrementará el tipo de propiedad mediana y empresa; en Cochabamba faltan las áreas de comunidades campesinas, lo que incrementará la superficie y beneficiarios de la pequeña propiedad; en La Paz falta intervenir el altiplano, valles y parte de los yungas, lo que incrementará la superficie y beneficiarios de la pequeña propiedad y la comunaria (se espera que en la pequeña propiedad existan parcelas por debajo de 1 ha).

En Tarija falta intervenir el municipio de Villamontes y los valles, lo que incrementará la mediana propiedad ganadera y la pequeña propiedad campesina, con algunas superficies pendientes para TCO guaraníes; en tanto que en Santa Cruz, que tiene una superficie importante que falta sanear, se

intervendrá en la Chiquitanía y en las tierras de vocación agrícola intensiva con presencia de propiedad empresarial.

En este tramo restante también se prevé la identificación de tierras fiscales en superficies todavía importantes por los recortes en predios que no cumplan la función económica y social (FES), especialmente en Beni y en el Chaco, y algo de tierras baldías. Se incrementará la superficie de la pequeña propiedad, mediana propiedad y empresa agropecuaria, pero exponencialmente el número de beneficiarios en la pequeña propiedad, asimismo, la propiedad a favor de campesinos e interculturales superará en superficie a la de indígenas y originarios de tierras altas y bajas.

Es previsible que al concluir el proceso de saneamiento, indígenas, originarios, campesinos, interculturales y afrobolivianos sean dueños de las mayores superficies de tierra, en correspondencia con el número de su población, lo que significaría haber concluido con éxito una reforma agraria iniciada hace más de 50 años. Esto será posible siempre y cuando se mantengan la línea y el ritmo de la política agraria, ya que existen señales preocupantes en la actual administración agraria y grupos de presión que influyen en las decisiones.

El signo preocupante está en la propuesta de Ley de Tierras presentada por el Secretario Ejecutivo de la CSUTCB al presidente Evo Morales en la celebración del día del campesino; en resumen, el corazón de la propuesta campesina abre la posibilidad de que, mediante ley, se reconozcan los “asentamientos campesinos” (léase avasallamientos espontáneos o promovidos) en tierras fiscales, tierras presuntamente fiscales (propiedades privadas donde se identifican recortes), áreas protegidas y TCO; con el aditamento de que no se podría desalojar a quienes forman parte de estos asentamientos hasta que se concluya su trámite de dotación.

Esta visión apunta a ocupar tierras “fáciles”, perdiendo de vista dos problemas estructurales: el latifundio y el minifundio, especialmente el primero que fue el motor que movió los procesos redistributivos de la tierra en nuestro país. Con esta propuesta se deja de lado la posibilidad de resolver este problema que tiene todavía casos pendientes, por eso se va por lo fácil (lo que nos recuerda el esquema de la “nacionalización” de autos chutos).

La propuesta plantea para el caso de las TCO la figura de pactos territoriales consentidos entre campesinos e indígenas, lo que obligaría al Estado a titular las tierras campesinas, así la TCO ya estuviera titulada. Esto significa abrir la puerta para que cualquier grupo, a título de campesino, realice su asentamiento, luego su pacto (consentido o presionado) para que las TCO se llenen de “nuevas” comunidades, de manera que ocupen esas tierras sin gente y hagan productivo a ese territorio ya que sus dueños no saben producir.

Esto estaría respaldado además por la institucionalidad que proponen, ya que el Consejo Nacional de Tierras, con participación social mayoritaria, es el encargado de aprobar el plan de distribución de tierras y sus ejecutores son los Consejos Provinciales. Podemos imaginar lo que sigue después en lo territorial y organizativo; esa es la preocupación de fondo de los indígenas del TIPNIS por los asentamientos cocaleros.

A partir de esa visión, que tiene mucho de los conquistadores llegados de España, se está diciendo que los protagonistas de esta propuesta (campesinos e interculturales principalmente) quieren las tierras de los nuevos latifundistas que serían los indígenas. Este criterio es totalmente errado, no sólo por ser ahistórico sino porque el Estado boliviano está en condiciones de resolver la “demanda” campesina sin mayores dificultades porque existen cinco millones de hectáreas disponibles para su dotación, es decir, que no tienen ningún impedimento legal para ser dotadas a los que necesiten, con los recaudos necesarios porque la mayoría de estas tierras son de vocación forestal.

Vistas así las cosas, desde esta mirada parcial de la Ley de Revolución Productiva Comunitaria Agropecuaria celebramos su existencia a la vez que nos preocupa su aplicación. De la información desarrollada podemos colegir que tierra para garantizar alimentos y ser soberanos como país existe en cantidad suficiente; lo que se debe cuidar es que los suelos no pierdan sus cualidades productivas, es decir, cuidar a la Madre Tierra desde la producción agropecuaria. Esto lleva a volcar los esfuerzos en los otros componentes vinculados a la producción agropecuaria, como la conservación y recuperación de semillas, recuperación y adaptación de tecnologías, gestión integral de cuencas para el riego, entre muchas otras, todo ello al alcance de productores y del Estado.

Está bien que se destinen recursos económicos y se preste asistencia técnica a quienes producen alimentos para la población, con el debido cuidado en erradicar la visión rentista que nos caracteriza a los bolivianos y evitar repetir historias del pasado. Pero, se debe reconocer que la historia nos ha cambiado y necesitamos partir con certezas para la elaboración e implementación de la ley y las políticas, para lo que necesitamos información básica debidamente respaldada y actualizada; de lo contrario, seguiremos a tientas y volviendo sobre nuestros pasos.

Bibliografía

CENDA

2011 *Etnodesarrollo, tierra y vida: una alternativa a la crisis alimentaria y energética.*

CSUTCB

2011 Anteproyecto de la Ley de Tierras, Bolivia.

Fundación Tierra

2010a *Censo Agropecuario de 1950.* Gráficos sobre la estructura de tenencia de la tierra en Bolivia Unidad de Investigación, La Paz.

2010b *Censo Agropecuario de 1984.* Gráficos sobre la estructura de tenencia de la tierra en Bolivia. Unidad de Investigación, La Paz.
www.ine.gob.bo

Iriarte, Gregorio

2004 *Análisis crítico de la realidad - Compendio de datos actualizados OMI,* Editorial Kipus, La Paz.

Ley N° 144 de la Revolución Productiva Comunitaria Agropecuaria, Bolivia. Paz Ballivián, Danilo; Zeballos Hurtado, Hernán

2003 *Diagnóstico de la Reforma Agraria Boliviana - 50 años después de la promulgación de la ley INRA,* La Paz.

Posibles efectos de la Ley de Revolución Productiva Comunitaria Agropecuaria sobre la economía campesino indígena

*Pamela Cartagena**

Resumen

El documento analiza los posibles impactos que la promulgación de la Ley de Revolución Productiva Comunitaria Agropecuaria podría conllevar para la población campesina indígena. A partir de la experiencia institucional del CIPCA, estudios y aproximaciones conceptuales sobre economía campesina indígena se identifican algunas ventajas de la ley así como sus vacíos y ambigüedades. Se efectúan consideraciones sobre la soberanía alimentaria como finalidad, el fortalecimiento de la base productiva, la gestión territorial, la protección del patrimonio genético nacional y el seguro agrario universal, sobre esa base, el documento esboza algunas propuestas para avanzar y concretizar los alcances de la ley.

Palabras clave: *Ley de Revolución Productiva Comunitaria Agropecuaria, economía campesina indígena, soberanía alimentaria, base productiva y patrimonio genético nacional.*

Summary

The document analyzes the possible impact that the promulgation of Law of Agricultural Community Productive Revolution could mean for the indigenous farming population. Starting from the institutional experience of CIPCA, studies and conceptual approximation on the indigenous farming economy, it identifies some advantages of the law as well as its emptiness

* Es agrónoma con Maestría en Ciencias en Recursos Naturales y Desarrollo Rural. Actualmente es responsable de la Unidad Nacional de Desarrollo en CIPCA.

and ambiguities. Considerations are formulated on the food sovereignty as the final purpose, strengthening of the productive base, territorial management, protection of national genetic patrimony and the universal agricultural security, on this basis some proposals are created to advance and guarantee the fulfillment of the law objectives.

Key words: *Law of Agricultural Community Productive Revolution, indigenous farming economy, food sovereignty, productive base and national genetic patrimony.*

Introducción

El propósito de este documento es compartir algunas reflexiones respecto a los posibles efectos de la implementación de la recientemente promulgada Ley de Revolución Productiva Comunitaria Agropecuaria sobre los productores campesino-indígenas, basadas en información de las características de los productores del área de cobertura institucional en seis regiones de Bolivia.

El Centro de Investigación y Promoción del Campesinado (CIPCA) trabaja en desarrollo rural hace cuarenta años con distintos grupos étnicos y en diferentes eco-regiones del país. En el campo económico efectúa periódicamente el estudio de “Ingreso Familiar Anual” con el objetivo de analizar la composición de los ingresos familiares y las diversas estrategias que las familias desarrollan para generarlos, que sumado a las propuestas económico-productivas desarrolladas en cada región, permiten mejorar las acciones, resultados e impactos.

La promulgación de la Ley de Revolución Productiva Comunitaria Agropecuaria ha generado discusión al interior de la institución, a partir de lo cual se ha estructurado este documento que analiza cómo esta ley podría afectar a la situación productiva de las familias campesino indígenas de diferentes eco-regiones y los retos que se deberían enfrentar para impactar de manera más eficaz en dichos sistemas campesino indígenas.

El documento está estructurado en tres partes: la primera que describe características generales de la economía campesino indígena y la situación económica productiva de las familias campesinas indígenas del área de

cobertura del CIPCA; la segunda analiza algunos efectos de la Ley de Revolución Productiva Comunitaria Agropecuaria sobre la economía campesino indígena; y la tercera plantea algunos desafíos y propuestas para los actores públicos y para las organizaciones campesina indígenas.

Economía campesina indígena

Algunas aproximaciones conceptuales

Existen una serie de definiciones en torno a la economía campesina. Uno de sus primeros teóricos, Chayanov, en los años 20 del siglo pasado generó una nueva categoría analítica en la que se guardaba predilección por el uso de mano de obra familiar, aspecto que respondía a la racionalidad de la economía campesina. En América Latina y en Bolivia el interés por el concepto surgió recién en los años 80, aunque el debate se inició mucho antes en el resto del mundo (Gianotten, 2006).

Con los años, el concepto de economía campesina se fue complementando y complejizando a partir de la teoría lanzada por Chayanov, por ejemplo, incorporando al mercado como una variable importante de la economía campesina; asumiendo la importancia de los factores de producción como la tierra; las relaciones que establecen los campesinos con el mercado y la influencia en las decisiones productivas de éstos; la tipificación de campesinos de acuerdo a los recursos productivos; y la influencia de factores exógenos como la tecnología y la demanda de productos que generan variantes en las lógica campesinas, entre otros (Zeballos y Quiroga, 2010).

Algunas características que hacen a la economía campesina son: i) la inherente relación y dependencia entre el campesino y la tierra; ii) la supremacía en el uso de mano de obra familiar para las actividades productivas; iii) la producción destinada primariamente al autoconsumo para garantizar la reproducción de la unidad familiar; iv) la diversificación de estrategias como una forma de enfrentar el riesgo; v) la persistencia de complejas formas de derecho sobre la tierra y los recursos naturales que enfrentan; y vi) la permanencia de distintas formas de reciprocidad en el ámbito comunal.

En síntesis, si las familias campesinas son unidades mercantiles mínimas que persiguen reproducirse en base a recursos limitados y bajo un conjunto de restricciones –de propiedad, ecológicas, de mercado, culturales, étnicas– la eficiencia familiar del uso de sus recursos constituye la base de su supervivencia y reproducción (Gonzales de Olarte, 1984).

Algunas ideas adicionales de la economía campesina son descritas por Zoomers (2002) a partir de sus experiencias en Los Andes, por ejemplo, *las estrategias de vida* como un modo en que las familias responden a las oportunidades y limitaciones organizando sus recursos disponibles en base a prioridades determinadas y frente a oportunidades o limitaciones creadas por el contexto como la situación agroecológica, el acceso al mercado, la infraestructura, el grado de organización y la disponibilidad de recursos familiares –fuerza de trabajo, tierra, agua, bosque, ganado y capital– lo que resulta en una cierta combinación y secuencia de prácticas inter relacionadas.

Desde la experiencia de CIPCA se reconoce la importancia de las estrategias de vida de las familias campesino-indígenas porque sólo así se asume la globalidad de las necesidades o aspiraciones de las familias y de las comunidades. Se identifican tres características adicionales de la economía campesina que facilitan su rol activo en la economía del país: la existencia de diferentes grados de vinculación al mercado; la importancia y articulación de los subsistemas económicos (agricultura, caza, pesca, recolección, transformación, forestal) para las familias; y el grado y formas de organización que hacen que las familias en Bolivia tengan siempre un referente comunal.

La apuesta de CIPCA por la economía campesina indígena

Desde inicios de los años 80 el CIPCA enfatizó en la economía campesina comunitaria mediante la implementación del modelo *comunidades de trabajo* (CDT).¹ Una década después, de manera explícita, se abordó el tema de

1 El modelo CDT se gestó en los años 70 cuando CIPCA fomentó la creación de grupos productivos asociados en lugar de apoyar a productores individuales. Esto se hizo debido a razones tanto prácticas (atender más gente con menor esfuerzo) como teóricas (contribuir a una mayor equidad en la comunidad). La CDT fue una instancia asociativa con fines productivos de carácter comunitario, partía de la idea de combinar factores productivos (tierra,

economía campesina familiar a través del apoyo a iniciativas productivas familiares y reconociendo a las actividades no agropecuarias como complementarias al sistema de producción familiar para garantizar la sobrevivencia de la unidad doméstica (Gianotten, 2006).

Apoyados en los fundamentos teóricos de la economía campesina y en los preceptos básicos de la agroecología, el año 2001 se planteó una *propuesta económica productiva* que debía ser implementada en las diferentes regiones donde actúa la institución.² La propuesta económica productiva de CIPCA es *un planteamiento técnico político de desarrollo rural sostenible orientado al fortalecimiento económico del sector campesino indígena y que busca contribuir al desarrollo del país*. Responde a las condiciones agroecológicas y socioculturales de cada contexto en el que se implementa y ha sido diseñada en consenso entre productores, sus organizaciones y técnicos de la institución, pero también en función al compromiso de contribuir a una visión de desarrollo nacional.

La propuesta económica productiva de CIPCA es aplicada por las familias campesinas indígenas –por ser la unidad económica básica de la economía campesina indígena–, sin embargo, dadas las particularidades que caracterizan las economías campesinas indígenas en torno al acceso, propiedad y uso de la tierra y los recursos naturales, algunos de sus componentes promueven y se sustentan en acciones colectivas a nivel de la comunidad.

Ejemplos de propuestas que funcionan en las diferentes regiones de intervención:

- i) La *producción sostenible* con manejo del suelo y agua, que permite mejorar la utilización de recursos escasos, diversificar e incrementar la producción en el Altiplano, Valles y Chaco.

mano de obra y tecnología), tenía visión autogestionaria y buscaba proyectar un desarrollo que en lo posible evite la generación de diferenciación socioeconómica interna.

- 2 CIPCA trabaja en 6 regiones de Bolivia a través de 7 oficinas regionales: CIPCA Altiplano (altiplano aymara de La Paz); CIPCA Cochabamba (valles interandinos de Cochabamba y Norte Potosí); CIPCA Santa Cruz (trópico húmedo, provincia Guarayos); CIPCA Cordillera (región del Chaco de los departamentos de Santa Cruz, Chuquisaca y Tarija); CIPCA Beni (Amazonía sur del Beni); CIPCA Pando (Amazonía norte de Pando); CIPCA Norte (Amazonía norte, Riberalta).

- ii) La *ganadería alto andina* es la crianza diversificada de animales practicada en el altiplano paceño que incluye sanidad y mejora genética, infraestructura para la provisión de agua al ganado, siembra y reserva de forrajes, y organización para la transformación y comercialización.
- iii) La *nueva ganadería* en el Oriente y el Chaco, que implica la transformación de la ganadería extensiva a semi intensiva aumentando sustancialmente la capacidad de carga animal.
- iv) Los *sistemas agroforestales* en Oriente y Amazonía, que a partir de una diversificación planificada de cultivos anuales y de mediano y largo plazo permiten alimentos e ingresos para las familias de tierras bajas desde el primer año de implementación.
- v) La *gestión integral territorial* en áreas de propiedad colectiva donde además de la planificación del desarrollo territorial se aprovechan sosteniblemente algunos recursos como el cacao, frutas tropicales, miel, cusi y otros que permite articular beneficios ambientales, sociales y económicos para las familias campesino indígenas y para el país en su conjunto.³

Por otro lado, para determinar el ingreso y la dinámica económica de las familias campesino indígenas, desde hace algunos años el CIPCA desarrolla una línea de investigación enfocada en el análisis cuantitativo de la economía campesina indígena. Los estudios encarados enfatizan en los ingresos de las familias, entendiéndose el ingreso como el resultado de actividades económicas y haciendo hincapié en los medios para generarlos.

La comprensión de las estrategias de vida de las familias campesino indígenas ha sido una necesidad creciente para la intervención institucional, considerando además la insuficiencia de datos actualizados en la temática. Con este tipo de investigaciones se pretende contribuir a mayor

3 Para mayor detalle revisar “Experiencias y propuestas para afrontar los desastres naturales” en CIPCANotas, agosto 2010, en: www.cipca.org.boy “Apuestas por modelos de desarrollo emergentes y actores marginados” (Soliz, 2011).

conocimiento y comprensión del tema en el ámbito nacional. El estudio del Ingreso Familiar Anual (IFA) se realiza en las seis regiones de intervención institucional, se actualiza periódicamente para contar con información que permita mejorar la toma de decisiones, tanto al interior como al exterior de la institución, y muestra cómo este ingreso y estrategias van cambiando en el tiempo.

Los ingresos familiares de campesinos indígenas

El Ingreso Familiar Anual

El Ingreso Familiar Anual (IFA) es el resultado de la valoración de las diferentes actividades económicas que realiza una unidad familiar campesina indígena durante un año agrícola, dentro y fuera del sistema productivo (Eyzaguirre, 2005) y está compuesto por:

- i) el *valor neto de producción* (VNP), que es el valor que la familia campesina indígena genera en su sistema productivo restando los gastos que hace, es decir, el valor proveniente de las actividades agrícola, pecuaria, forestal, recolección, caza, pesca, artesanía y transformación;
- ii) la *venta de fuerza de trabajo* (VFT), que es el ingreso que los miembros de la familia generan trabajando fuera de su sistema productivo (agropecuario y no agropecuario);
- iii) los *otros ingresos* que la familia obtiene de agentes externos: los bonos, las remesas y otras transferencias.

El estudio IFA se realiza para comprender la composición y la dinámica del ingreso económico de las familias campesinas indígenas, para comprender la diversidad de estrategias del sistema económico productivo, y analizar la estructura y dinámica de las relaciones establecidas entre las familias campesinas indígenas y los mercados.

El ingreso abarca una amplia gama de fuentes y actividades; se deriva de las actividades productivas bajo el control de la familia, del usufructo del

patrimonio familiar y de transferencias económicas a la familia. El ingreso del estudio del IFA comprende recaudaciones monetarias y no monetarias, es decir, en efectivo y en especie; se consideran, por tanto, los ingresos por venta de productos en el mercado o la retribución en efectivo de la venta de fuerza de trabajo, así como el autoconsumo de la propia producción y el intercambio o transferencias recibidas en especie (Pellens, 2008).

El Ingreso Familiar Anual en seis regiones de Bolivia

El último estudio IFA, realizado en 2007-2008⁴, abarcó 30 municipios, 195 comunidades y la dinámica económica de 949 familias.

Cuadro 1
Detalle del área del estudio IFA 2007-2008

Región	Municipios de cobertura	Nº de comunidades encuestadas	Nº de familias encuestadas
Amazonía sur	S. Ignacio de Moxos, Santa Ana, Trinidad	26	125
Valles	Sacabamba, Anzaldo Torotoro, Acasio	32	212
Chaco	Gutiérrez, Charagua, Boyuibe, Huacareta, Monteagudo, Camiri, Cuevo, Lagunillas	39	184
Altiplano norte	Ancoraimes, Guaqui, Viacha	53	234
Trópico húmedo	Urubichá, Ascensión de Guarayos, El Puente	16	90
Norte Amazónico	Riberalta, Ingavi, S. Lorenzo, Guayaramerín, G. Moreno, San Pedro, El Sena, Villa Nueva	29	104

Fuente: Pellens, 2010.

El IFA de las seis regiones de estudio oscila entre Bs 10.699 el menor, registrado en la zona valles, y Bs 27.534 el mayor, en el norte amazónico

4 El primer estudio IFA se efectuó en la gestión 2002-2003, del cual se cuenta con una publicación: *Composición del ingreso familiar anual: estudio en seis regiones de Bolivia* (Eyzaguirre, 2005). Los datos que se presentan aquí corresponden al estudio de la gestión 2007-2008. Actualmente se está realizando un nuevo estudio IFA que medirá la gestión productiva 2010-2011.

(cuadro 2). Las diferencias encontradas están relacionadas con causas de carácter estructural como el tipo de tenencia de la tierra, acceso a los recursos naturales, vocación productiva, acceso a infraestructura productiva, políticas públicas y otras como la base material familiar, las capacidades de los productores y la mano de obra disponible, aspectos que retomaremos más adelante.

Cuadro 2
Composición del Ingreso Familiar Anual en seis regiones de Bolivia

Región	VNP	VFT	OI	IFA (Bs)
Amazonía sur	12.270	1.107	1.553	14.930
Valles	6.405	2.674	1.620	10.699
Chaco	7.322	2.296	1.229	10.847
Altiplano norte	7.458	4.066	2.814	14.338
Norte Amazónico	22.073	2.878	2.583	27.534
Trópico húmedo	15.416	4.543	990	20.949

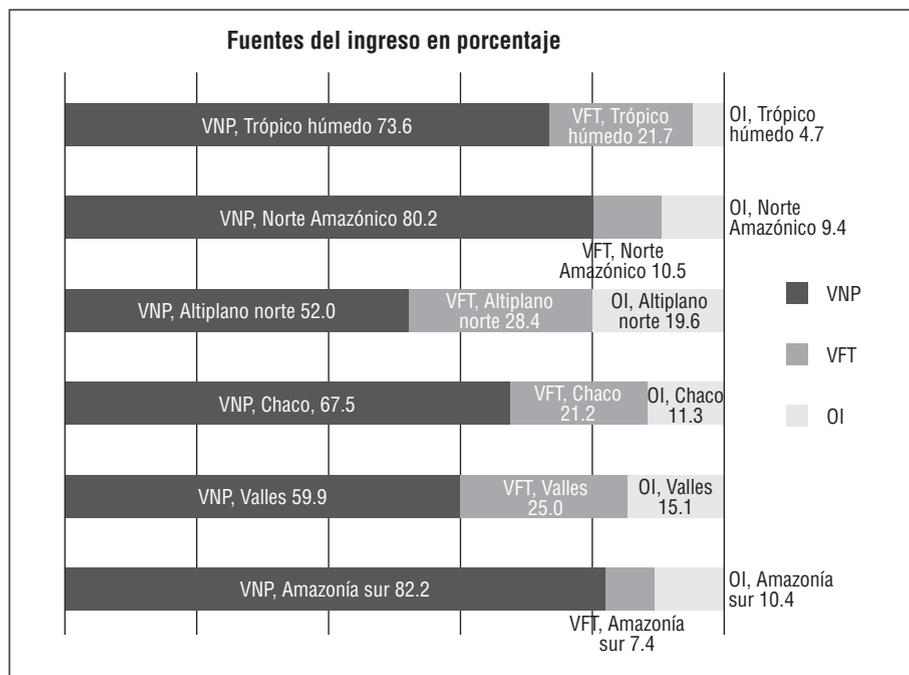
Fuente: Pellens, 2010.

La distribución porcentual de los componentes del IFA muestra la relevancia de los ingresos provenientes del *valor neto de producción* para las familias campesinas indígenas, seguido por los ingresos por *venta de fuerza de trabajo* y *otros ingresos*, respectivamente (gráfica 1).

Existe un mayor ingreso generado por el sistema productivo; para las seis regiones de estudio el 69% de los ingresos en promedio corresponden al *valor neto de producción*, es decir, provienen de actividades agrícola, pecuaria, forestal, recolección, caza, pesca, artesanía y transformación.

Los ingresos por *venta de fuerza de trabajo* significan en promedio 19% y los *otros ingresos* significan en promedio el 12% del ingreso familiar anual.

Gráfica 1
Distribución porcentual del IFA en seis regiones de Bolivia



Fuente: Elaboración propia en base a datos de Pellens, 2010.

En términos globales, en el Trópico húmedo, Amazonía norte, Chaco y Amazonía sur se registra mayor dependencia del ingreso proveniente del sistema productivo (73,6; 80,2; 67,5 y 82,2%), mientras que en Valles y Altiplano es menor (59,9 y 52,0%) sin que ello reste importancia a este componente. Pese a las diferencias entre regiones, queda claro que la principal fuente de ingresos de las familias campesino indígenas proviene del sistema productivo.

La composición del sistema productivo muestra diferencias entre regiones; mientras que en los valles y altiplano la dependencia de la agricultura y pecuaria sumadas están alrededor del 90% en cada caso, en el norte

amazónico la pesca, caza, forestal y recolección en suma hacen la mayor parte de los ingresos provenientes del sistema productivo.

Cuadro 3
Distribución porcentual del Valor Neto de Producción en seis regiones de Bolivia

Región	Agricultura	Pecuaría	Artesanía	Transformación	Pesca	Caza	Forestal	Recolección
Amazonía sur	36,9	20,3	2,1	3,0	14,8	14,4	6,4	2,1
Valles	62,0	19,3	4,0	3,4	0,6	0,1	10	0,5
Chaco	43,5	29,8	1,7	5,7	5,5	4,3	7,9	1,5
Altiplano norte	34,8	61,8	1,9	1,1	0,2	0	0,2	0
Norte Amazónico	32,2	11,5	0,1	0,2	13,2	6,1	2,8	33,8
Trópico húmedo	44,2	17,9	4,3	1,3	12,2	15	3,5	1,6

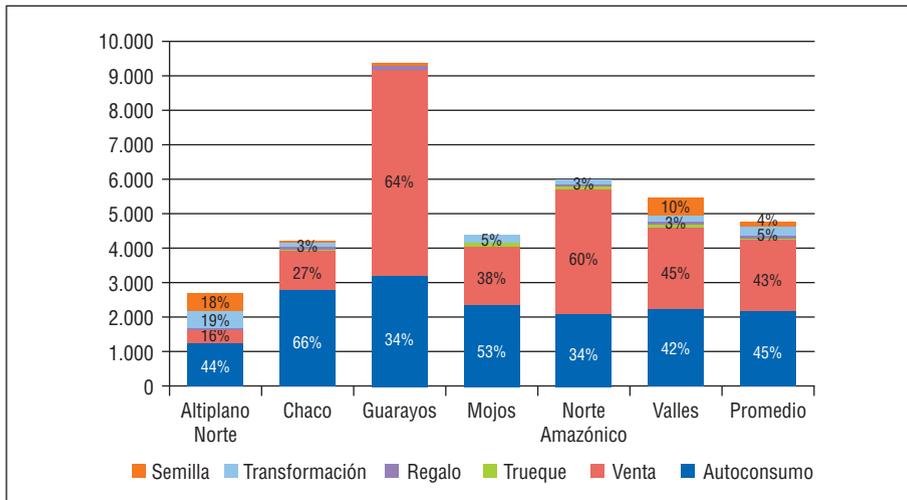
Fuente: CIPCA, 2008.

La relevancia de los componentes que conforman el valor neto de producción en cada una de las regiones está relacionada con las características propias del sistema de producción que pueden ser producto de condiciones estructurales o de las condiciones que las propias familias generan para su subsistencia, el tipo de tenencia de tierra, la vocación productiva, la superficie cultivada, la base material, la diversificación productiva, entre otros factores.

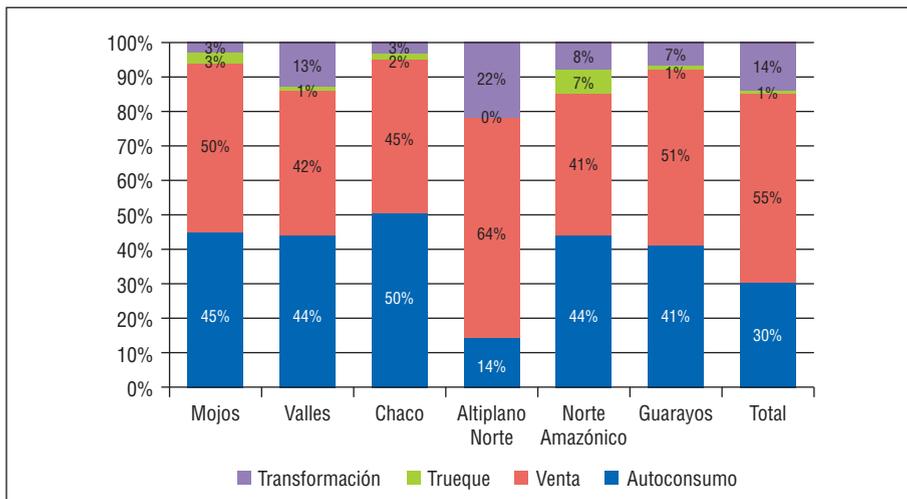
En referencia al destino de la producción campesina indígena, si bien se destina prioritariamente al autoconsumo, en las zonas de trabajo de CIPCA esto ha ido cambiando: en 2003 el 35% de lo producido era para el mercado, en 2008 el 49% y en 2010 el 51%; esto se debe al fortalecimiento de la base productiva de las familias y a la mejora de la productividad que permite mayores excedentes.

En el siguiente cuadro se ve en detalle el destino de la producción en la gestión 2007/2008, cuyo promedio muestra que el 49% de lo producido (43% en lo agrícola y 55% en lo pecuario) va al mercado y 51% está destinado al consumo familiar.

Gráfica 2
Destino de la producción en seis regiones de Bolivia



Destino del VNP agrícola por regiones



Destino del VNP pecuario por regiones

Fuente: Determinantes y estrategias del IFA (Elías, 2010).

Entre los hallazgos más importantes del estudio IFA, encontramos:

- que las actividades productivas siguen siendo la principal fuente de ingresos de las familias campesino indígenas, por lo cual garantizar la base productiva es vital;
- que el destino de la producción es paralelamente para el autoconsumo y para el mercado, por lo cual es elemental fortalecer la base productiva de las familias para lograr una producción diversificada y para generar excedentes comercializables que permitan ingresos para solventar otras necesidades;
- que el acceso y control de la tierra, territorio y recursos naturales garantiza la mayor diversificación de las fuentes de ingreso haciendo a los sistemas campesino indígenas más sostenibles;
- que la venta de fuerza de trabajo es una estrategia económica importante de las familias y se realiza primordialmente en el área urbana no agrícola, por lo cual es importante tomar en cuenta los lazos urbano-rurales existentes.

La Ley de Revolución Productiva Comunitaria Agropecuaria y sus posibles efectos sobre la economía campesino indígena

Algunos antecedentes de la ley

El diseño de la Ley N° 144 llevó un proceso relativamente largo y con importante participación de las principales organizaciones matrices de campesinos e indígenas del Pacto de Unidad, que comenzó con la elaboración de la Propuesta de Ley de la Década Productiva. Si bien en sus inicios se había pensado en una ley de apoyo a los pequeños productores campesinos indígenas, que tuviera una duración de 10 años, debido a las urgencias que generó la escasez de alimentos del año 2010, se consideró que era mejor hacer una ley de amplio alcance que involucre a más actores y que además

contemple las transferencias directas para los productores, convirtiéndose así en actores activos del desarrollo.

Uno de los argumentos para solicitar transferencias directas a las organizaciones y los productores fue, sin duda, los bajos niveles de ejecución presupuestaria de las alcaldías y gobernaciones (en promedio la ejecución de sus presupuestos en el ámbito productivo estaba alrededor del 20%), que en la mayoría de los casos era dinero que se quedaba en otros eslabones de la cadena sin llegar a los productores ni responder a las necesidades urgentes del sector (apenas 9% de inversión en proyectos que muchas veces no se adecuaban a las realidades de las zonas productivas).

Generalidades de la ley

La Ley N° 144 de Revolución Productiva Comunitaria Agropecuaria, promulgada el 26 de junio de 2011, tiene como objeto y finalidad (Art. 2 y Art. 3) el logro de la soberanía alimentaria boliviana. Los alcances de la ley (Art. 5) establecen trece ejes temáticos del proceso de revolución productiva: i) políticas para lograr la soberanía alimentaria, ii) reconocimiento de las organizaciones económicas comunitarias, iii) ajuste estructural de institucionalidad, iv) planificación estratégica alimentaria, v) sistemas de investigación e innovación tecnológica, vi) sistema de regulación de la producción y comercialización, vii) mejora del acceso a insumos, infraestructura y asistencia técnica, viii) manejo sostenible del agua y los recursos genéticos, ix) promoción de la gestión territorial, x) fortalecimiento de capacidades de las comunidades, xi) seguro agrario universal, xii) transferencia de recursos y xiii) mecanismos crediticios.

Las políticas que harán posible la implementación del proceso de revolución productiva están inscritas en el Art. 12 y son las siguientes: 1) fortalecimiento de la base productiva, 2) conservación de áreas para la producción, 3) protección de recursos genéticos naturales, 4) fomento a la producción, 5) acopio, reserva, transformación e industrialización, 6) intercambio equitativo y comercialización, 7) promoción del consumo nacional, 8) investigación, innovación y saberes ancestrales, 9) servicios de sanidad agropecuaria e inocuidad alimentaria, 10) gestión de riesgos, 11)

atención de emergencias alimentarias, 12) garantía de una alimentación y estado nutricional adecuados, 13) gestión territorial indígena originario campesino, 14) seguro agrario universal y 15) transferencias.

Consideraciones de la ley sobre los sistemas campesino indígenas

La Ley N° 144 surge en un contexto de crisis alimentaria e incremento de los precios de los alimentos, a cuyo impacto el país no estuvo ajeno y que sobrellevó con algunas medidas coyunturales aplicadas por el gobierno en los dos últimos años. Es así que la ley fue muy esperada por diversos sectores, en general, al estar orientada a la producción de alimentos y dirigida centralmente a fortalecer la economía comunitaria, creó grandes expectativas en miras a su aplicación, a pesar que ciertos aspectos también generaron algunas dudas.

En ese marco, el presente análisis acerca de cómo esta ley responde a la situación económica productiva de las familias campesino indígenas está centrado en el objeto y finalidad de la ley, que son los temas de fondo, y en cuatro políticas que resultan de interés para el sector campesino indígena: fortalecimiento de la base productiva, protección de los recursos genéticos, gestión territorial y seguro agrario universal.

La soberanía alimentaria como objeto y finalidad

La soberanía alimentaria surge el año 1996 como pronunciamiento de la Vía Campesina durante la Cumbre Mundial de la Alimentación organizada por la FAO, planteada como *el derecho de cada nación para mantener y desarrollar su propia capacidad de producir alimentos básicos de los pueblos respetando la diversidad productiva y cultural*.

Este concepto implica que el Estado debe ejercer un rol preponderante para fomentar la producción, conservación y/o adquisición de los alimentos, superando así los alcances del concepto seguridad alimentaria, que al centrarse en la capacidad de acceso a los alimentos, deja la responsabilidad a las familias, organizaciones o gobiernos locales (Zuttler, 2010).

La propuesta de soberanía alimentaria trasciende y cuestiona al modelo de desarrollo y las políticas económicas y de producción actuales, y aunque ha sido adoptada crecientemente por los diferentes gobiernos progresistas de la región, las políticas neoliberales y de mercado aún vigentes, complejizan su implementación efectiva.

En Bolivia, la adopción del concepto por parte del gobierno nacional data del año 2006. En el Plan Nacional de Desarrollo se establecía específicamente una política de seguridad con soberanía alimentaria en la que el Estado era el promotor del desarrollo en torno a la provisión de alimentos y regulación de precios. Con la Ley N° 144, Ley de Revolución Productiva Comunitaria Agropecuaria, se ratifica como política de Estado, el Art. 3 establece: “la ley tiene como finalidad lograr la soberanía alimentaria en condiciones de inocuidad y calidad para el vivir bien de las bolivianas y los bolivianos, a través de la Revolución Productiva Comunitaria Agropecuaria en el marco de la economía plural”.

Las implicancias que conlleva el concepto de soberanía alimentaria son de carácter estructural porque consideran un posicionamiento contrario a las políticas de liberalización del comercio, e interpelan el control de los recursos productivos, específicamente de la tierra, el agua, las semillas y otros.

En este marco, la Ley N° 144, en la *Política de intercambio y comercialización* (Art. 19), contempla una clara intención de proteger la producción nacional al establecer disposiciones para el control fiscal de políticas y arbitraje contra prácticas injustas de comercio exterior. Sin embargo, temas estructurales en torno al control de los recursos productivos, entre ellos la tierra, no son tocados pese a contar con una *Política del fortalecimiento de la base productiva* que de manera superficial establece regulaciones sobre el suelo, agua y semillas.

Por otra parte, a través de los artículos 15.2 y 19.5 la ley evidencia la voluntad del Estado para la producción de organismos genéticamente modificados de los que Bolivia no es centro de origen o diversidad; sin duda, la producción transgénica contradice las bases de la soberanía alimentaria por las implicancias respecto al control de recursos productivos como la tierra y las semillas (aspecto que se desarrollará más adelante).

La política de fortalecimiento de la base productiva

Según la Ley N° 144, la base productiva de las familias está constituida por el suelo, agua, semillas y material genético (Art. 13). De estos componentes, el suelo –al que se accede vía derecho sobre la tierra y el territorio– es naturalmente el más importante. Los derechos sobre la tierra y el territorio han sido uno de los temas más combatidos por las poblaciones indígena originario campesinas, no solo por el espacio físico y la posibilidad de acceso a recursos que representan, sino porque sólo en los territorios se da sentido a la construcción de sus sociedades con identidad y se pueden fundar sus esperanzas de futuro.

Retomando los datos del IFA, se constata que la tenencia de la tierra brinda las condiciones productivas a las familias y que hay importantes diferencias entre regiones: en tierras bajas existe mayor acceso al recurso, sea en propiedad colectiva o individual;⁵ en tierras altas las familias están sometidas al minifundio y la parcelación.⁶ La superficie cultivada tanto en tierras bajas como en tierras altas se encuentra en el rango de 0.5 a 3 hectáreas para el 96% de las familias (CIPCA, 2010).

Así, el acceso a los recursos naturales es un factor que influye en las diferencias registradas: en tierras bajas los espacios colectivos, en general bosques, amplían las posibilidades productivas de las familias, además de lo agropecuario permiten actividades forestales, recolección, caza y pesca, que en suma corresponden al 36,3% del VNP, mientras que en tierras altas las posibilidades son más limitadas, las actividades de caza, pesca y recolección solo alcanzan al 5,8% del VNP (ver cuadro 3).

Según los datos del INRA al 2011, el 51% de la superficie fue saneada y titulada a nivel nacional, sin embargo, ello no logró modificar la estructura

5 Lo colectivo son las TCO y propiedad comunaria, entre 300 a 500 hectáreas por familia; lo individual se da principalmente en las áreas de colonización donde las familias han accedido al menos a 50 hectáreas (como es el caso de las comunidades del municipio El Puente en la provincia Guarayos).

6 En algunas comunidades persiste la propiedad mixta, paralelamente la propiedad individual y comunal. Sin embargo, las superficies familiares (individual) no sobrepasan las 2 hectáreas y las áreas comunales son mayormente destinadas al pastoreo.

de tenencia de la tierra debido a que los tres aspectos centrales de la Ley N° 3545 (cumplimiento de la FES, reversión y expropiación) no se lograron a cabalidad: en algunas regiones se mantienen los latifundios y con ello las condiciones de servidumbre, mientras que en otras regiones con potencial productivo el saneamiento no ha sido una prioridad (Soliz, 2011).

La situación, entonces, es que en tierras altas la gente no tiene tierra, la tiene de manera insuficiente o desperdigada en muchas pequeñas parcelas y el proceso de saneamiento está estancado o presenta problemas para lograrse; en tierras bajas, pese a los avances en TCO y propiedades comunarias no existe un programa que acompañe la gestión productiva y sostenible de los territorios, por lo tanto, están sometidos al avasallamiento de tierras y saqueo de recursos naturales, acciones que realizan agentes externos en complicidad de algunos dirigentes o comunarios.

A esta situación se suman las diversas miradas del desarrollo y aprovechamiento de los recursos naturales surgidas entre campesinos, indígenas, interculturales y otros sectores. Se ha dicho que las TCO de tierras bajas son los nuevos latifundios y que existe un desequilibrio en el acceso a la tierra entre tierras altas y bajas. Si bien es cierto que en tierras bajas hay TCO donde las familias han accedido en promedio a 400 has, también hay TCO donde el promedio por familia no supera las 45 ha. El saneamiento ha impactado favorablemente tanto en tierras altas como en tierras bajas, de las 21 millones de hectáreas, casi 11 corresponden al sector campesino (5 millones de has en TCO campesinas, 6 millones de has en propiedad comunaria y pequeña propiedad).

Es fundamental desmitificar estos prejuicios y más bien revisar el cumplimiento de la función económica social de las grandes propiedades situadas en las tierras más productivas del oriente que no han sido tocadas por la ley (debido al carácter permisivo de los artículos 398 y 399.I de la nueva Constitución Política del Estado).

Por otro lado, pese al acrecentamiento de derechos para la población indígena originaria campesina, establecidos en la nueva constitución, y al rol predominante del Estado en materia de recursos naturales, la extranjerización de tierras productivas es creciente. Según investigaciones recientes la ampliación de la superficie de cultivos de soya en el departamento de Santa

Cruz creció en 1.200% desde 1970 superando hoy el millón de hectáreas, de las cuales 71,2% está en manos de productores extranjeros (40,4% brasileros, el 20,2% menonitas, 7,1% japoneses y 3,5% otros) y 28,8% en manos de productores nacionales (Urioste, 2011; Medeiros; 2008).

Estos resultados no solo muestran la debilidad del Estado para el control de los recursos, sino la falta de políticas públicas claras que definan el aprovechamiento de la tierra conforme a su capacidad de uso. Anualmente se pierden alrededor de 300 mil hectáreas de bosque en tierras bajas que son deforestadas ilegalmente o habilitadas para la producción agropecuaria extensiva, lo cual además de la pérdida de biodiversidad conlleva efectos negativos para algunas poblaciones que son desplazadas porque venden o alquilan sus tierras o por la pérdida de riqueza socio-cultural debido al tránsito de nuevas tecnologías productivas que dejan de lado la producción tradicional y por tanto la diversificación productiva orientada a la soberanía alimentaria (Cartagena, 2011).

Por todo lo expuesto, la regularización de la tenencia de la tierra y el acceso a los recursos naturales es vital para la seguridad y soberanía alimentaria de las familias indígena originario campesinas, y como hemos analizado, existe una relación directamente proporcional entre el ingreso familiar y la tenencia de tierra, por tanto, un impacto también directo en la soberanía y seguridad alimentaria; pero lamentablemente la Ley N° 144 no aborda estos aspectos de fondo, al contrario, los vacíos permiten que se acrecienten las tendencias negativas para los productores campesinos indígenas descritas.

El apoyo a la gestión territorial

La Ley N° 144 define a la gestión territorial indígena originario campesina como un proceso mediante el cual los pueblos ejercen la titularidad de sus territorios, lo gestionan de forma participativa y toman decisiones para mejorar su calidad de vida y contribuir a la seguridad y soberanía alimentaria de acuerdo a sus saberes, tecnologías y valores culturales.

Apoyar la gestión territorial es, sin duda, un paso determinante para garantizar la equidad en el acceso a la tierra y un aspecto básico para garantizar

los alcances de la presente ley en materia de soberanía alimentaria. El saneamiento y titulación que brinda seguridad jurídica a las comunidades garantiza el acceso, mientras que el control y gestión del territorio requieren de un importante grado de organización, regulaciones y acciones políticas por parte de los actores locales y del Estado, pero también de herramientas técnicas e inversiones a ser implementadas por los actores locales, el Estado y otros.

El ordenamiento territorial está definido, a su vez, como un conjunto de instrumentos técnico-legales de planificación que facilitan y regulan el uso de un territorio, cuyo proceso involucra acciones políticas, técnicas y administrativas. Esta herramienta ha sido ampliamente utilizada en la gestión ambiental y si fuera efectivamente implementada y aplicada podría evitar de manera considerable los daños al patrimonio natural (Andaluz, 2010).

La Ley N° 144 prevé apoyar la gestión territorial a través de la implementación, ejecución y financiamiento de los planes de gestión territorial indígena (Art. 28), instrumentos técnico-legales establecidos en el marco del ordenamiento territorial nacional. Este es un aspecto positivo porque el Estado daría respuesta concreta a la necesidad de control y gestión de los territorios colectivos. Pero la realidad es que las TCO y propiedades comunarias hacen el control y gestión por su cuenta, sin intervención del Estado, muchas de ellas cuentan con planes de gestión territorial indígena o planes de manejo forestal (maderable o no maderable); lamentablemente, las escasas capacidades técnicas, pocas posibilidades económicas y la falta de involucramiento del Estado permiten que los territorios y los pueblos indígena originario campesinos que los habitan sean vulnerados.

Algunos territorios multiculturales albergan diversos grupos étnicos y sectores, lo que sumado a la falta de espacios de diálogo y concertación sobre el territorio desemboca en conflictos internos por las diversas visiones de desarrollo. Además, los territorios campesino indígenas no están exentos de las disputas por el poder local y regional desde élites políticas tradicionalistas, aspecto que está estrechamente ligado a la explotación irracional de los recursos naturales y que afecta al ejercicio de los derechos de los pueblos indígenas titulares del territorio (Cartagena, 2011). Sin duda, todo ello impide la consolidación de los objetivos sociales, económicos y ambientales que implica en esencia el territorio.

La necesidad de un modelo de desarrollo alternativo al modelo extractivista y exportador de materias primas ha sido analizada desde 2006 cuando se elaboraba el Plan Nacional de Desarrollo y también cuando se debatían los lineamientos de la Constitución Política del Estado de 2009, todo ello ha concurrido en la propuesta de *gestión integral de los recursos naturales*⁷ que no tiene mayores avances.

Pese a la existencia de esta política, subsiste un modelo de desarrollo agrarista que fomenta la producción intensiva y depredadora de los recursos naturales, que además imposibilita el cambio hacia la gestión integral de los recursos y margina a los que la practican, es decir, a las poblaciones que basan sus modos de vida en el aprovechamiento integral del territorio, donde es vital y complementario lo forestal maderable, la recolección, la agricultura de subsistencia, la caza y la pesca (Martínez, 2011). Desgraciadamente, la visión agrarista es practicada por grandes productores y replicada por algunos campesinos e indígenas en sus territorios saneados o en áreas fiscales, sin firmeza del Estado para hacer cumplir las normas y en algunos casos con la complicidad de actores locales que carecen de incentivos y oportunidades que les permitan tomar caminos de producción más sostenibles.

Por otra parte, la Ley N° 144 prevé que el Ministerio de Desarrollo Rural y Tierras junto a las entidades territoriales autónomas generen el plan nacional de uso de suelo y ordenamiento territorial para la producción agropecuaria y forestal (Art. 14.1) y plantea que sean las comunidades y territorios indígena originario campesinos, interculturales y afrobolivianos quienes definan las formas de uso, ocupación y aprovechamiento de su espacio territorial (Art. 14.6).

Este aspecto resulta preocupante no solo por la infinidad de normas e instrumentos técnico-jurídicos que regulan la gestión territorial y las

7 En 2008 se formuló el Plan Nacional para el Manejo Integral del Bosque que pretendía mejorar la contribución de los bosques al bienestar de los usuarios y aportar al desarrollo económico mediante una distribución más equitativa de beneficios, además de garantizar su conservación. Paralelamente, y con el objeto de poner en marcha la política, se aprobó el D.S. 29643 que facilita la conformación de organizaciones forestales comunitarias y da algunas directrices para la elaboración del Plan General Integral del Bosque. Esta política debía ser implementada con prioridad en el norte amazónico, pero hasta el momento no existen avances respecto a sus objetivos.

desperdigadas atribuciones en la materia aún vigentes,⁸ sino porque estos artículos aumentarían esa descoordinación legislativa y generarían confusión respecto a la tuición y atribuciones en materia de tierra y bosques y, consecuentemente, a la definición de sus formas de uso y aprovechamiento, actualmente propias del gobierno central como autoridad nacional competente.

Como se dijo ya, el manejo del territorio para las comunidades indígena originario campesinas es fundamental, gran parte de sus ingresos provienen de las actividades forestales, caza, pesca y recolección del bosque, lo que garantiza ingresos monetarios y en especie para su seguridad y soberanía alimentaria, pero la gestión del territorio permite también transitar hacia su participación política.

La protección del patrimonio genético nacional

Un tema de fondo que toca la ley en relación a los preceptos de la soberanía alimentaria son las semillas, parte del patrimonio genético nacional. Bolivia, como país mega diverso, se encuentra en la lista de quince países que albergan el mayor índice de biodiversidad sobre la tierra debido a la gran cantidad de recursos genéticos, especies y ecosistemas naturales. Según la Fundación Amigos de la Naturaleza, se estima que en Bolivia existen cerca de 20 mil especies de plantas y que algo más de 160 de ellas son parientes silvestres de especies cultivadas que podrían ayudar a proteger los suministros mundiales de alimentos y fortalecer la seguridad alimentaria en el futuro.

Es meritorio que la ley considere esta temática en dos artículos (13 y 15), estableciendo una serie de acciones estratégicas y operativas para la protección y producción de semillas, así como para la protección de los recursos genéticos y delegando al Instituto Nacional de Innovación Agropecuario y Forestal como instancia encargada de garantizar la conservación y administración *in situ* y *ex situ* de los recursos genéticos.

Si bien las disposiciones establecidas en la ley tienen presente la protección, promoción y recuperación de recursos genéticos y los saberes

8 Las competencias sobre ordenamiento territorial están establecidas en diversas leyes: Ley N° 1333 de Medio Ambiente, Ley Forestal N° 1700, Ley INRA N° 1715 y otras.

tradicionales en armonía con los derechos de la madre tierra, paralelamente a ello, en sus artículos 15.2 y 19.5 se regula la producción transgénica. El Art. 15.2 de la ley prohíbe la introducción al país de paquetes tecnológicos que involucren semillas genéticamente modificadas de especies de las que Bolivia es centro de origen o diversidad, aspecto que muestra la voluntad del gobierno para proteger la biodiversidad y el patrimonio genético nacional, pero no especifica la necesidad de regular caso por caso la producción transgénica de especies de las que Bolivia no es centro de origen o diversidad, con lo cual, implícitamente abre las puertas a la producción de otros eventos transgénicos, ratificando ello con el Art. 19.5 que indica que se establecerán disposiciones para el control, producción, importación y comercialización de transgénicos.

Estas ambigüedades han generado dudas e insatisfacción en la sociedad civil e incluso manifiestos de rechazo –ampliamente difundidos– de organizaciones internacionales. No hay duda que la producción transgénica es la forma más clara de poner en marcha las políticas de liberalización del comercio, por el tipo de producción que implica⁹ –contradictoria a la política de fortalecimiento de la base productiva expresada en el Art. 13– y porque en nuestro país esta producción ha ocasionado la ampliación de la frontera agrícola y crecientes tendencias a la extranjerización de la tierra, cuyos datos se mencionaron antes.

Esta contradicción se hizo pública cuando a tres días de emitida la ley el presidente de la Asociación Nacional de Productores de Oleaginosas (ANAPO) habló de la posibilidad de usar semillas genéticamente modificadas en productos como el arroz, maíz, caña de azúcar y algodón, de los cuales el país no es centro de origen, para garantizar la seguridad alimentaria.

Al presente la producción de transgénicos en el país se limita a la soya resistente a glifosato, aunque no existe certeza de que otros productos puedan estar siendo cultivados de manera ilegal, debido al interés y empeño del sector agroindustrial por esta tecnología y a la debilidad y desinterés institucional del Estado en el tema.

9 Tecnología altamente mecanizada, dependiente de agroquímicos y que en general monopoliza el comercio de semillas.

Este análisis nos permite afirmar que la ley deja mucho margen de riesgo para los productores campesino indígenas y contradice su esencia en términos de fortalecer la economía comunitaria. Más allá de los efectos ambientales generados por la producción transgénica –como la ampliación de la frontera agrícola y el riesgo de pérdida de la biodiversidad–, hay que considerar que esta producción es expansiva, está usualmente liderada por la empresa privada y tiene fuerte inversión de capital extranjero. Esto último tiene efectos socio-culturales negativos, como la presión sobre la tierra de campesinos e indígenas que terminan siendo marginados por el sistema, lo que afecta consecuentemente en la pérdida de su cultura al ser desplazados de su territorio. Igualmente, en el caso de los que la adoptan, experimentan la reconversión de la producción campesina indígena –en general diversificada y orientada a la soberanía alimentaria– por la mono producción, la dependencia de paquetes tecnológicos externos y la exposición de sus economías a las variaciones del mercado no solo en términos de precios sino de preferencias de consumo.

El Seguro Agrario Universal

Los artículos 30 al 35 de la Ley N° 144 hacen referencia a la creación, beneficiarios, institucionalidad, atribuciones, sociedad administradora y subsidio a la prima del seguro agrario “Pachamama”, creado con la finalidad de asegurar la producción afectada por daños provocados por fenómenos climáticos y desastres naturales adversos.

En los últimos años los efectos ocasionados por fenómenos climáticos se han dejado sentir con más fuerza a nivel de la región. Bolivia, por sus extremos climáticos –condiciones de aridez, por un lado, y presencia de zonas de alta precipitación, por el otro– es un país vulnerable al cambio climático. Tres regiones en particular son las más vulnerables: la región del Altiplano con precipitaciones excesivamente bajas y temperaturas extremadamente variables; la región del Chaco con temperaturas muy altas y precipitaciones bajas para los requerimientos de la evapotranspiración (generando déficit hídrico); y la Amazonía con temperaturas enormemente elevadas y regímenes lluviosos extremos que provocan en general ciclos recurrentes de inundación y estiaje (Nordgren, 2011).

Bajo este contexto, contar con un seguro agrícola es de alta prioridad para los pequeños productores, ya que sería la primera política agrícola de carácter universal. Sin embargo, ciertamente no será la solución para garantizar la producción de alimentos en el país, porque dependiendo de la cantidad de las pérdidas, los recursos podrían ser utilizados no para reponer la producción sino para la alimentación directa de las familias afectadas. Puesto que una parte importante de lo que producen está destinada al autoconsumo, cuando pierden su cosecha también pierden su alimento y las semillas para futuras plantaciones, es decir, se afecta fuertemente la base productiva campesina indígena.

Si bien aún no se ha definido la forma en que el seguro actuará, inicialmente se había pensado en asegurar los productos más importantes para la alimentación, en base a una lista de las principales especies cultivadas, que en la mayoría de los casos de pequeños productores los excluiría de los beneficios debido a su producción diversificada en pequeñas superficies producidas. Una segunda opción –y al parecer aún vigente– fue un modelo multi riesgo que asegure a los sesenta municipios más pobres del país y cuyos beneficiarios sean indistintamente grandes, medianos o pequeños productores. De cualquier modo, la expectativa por esta política es muy grande, se espera su reglamentación y conocer las fuentes que la financiarán.

Desafíos y propuestas para los diversos actores

Transitar hacia la soberanía alimentaria

El tránsito hacia la seguridad alimentaria –política establecida en la Ley N° 144 que se enmarca en la nueva Constitución y plantea el paradigma del vivir bien– será posible solo en la medida que se reduzca la brecha existente entre el discurso y la aplicación de políticas, lo cual implica la descolonización mental de los tomadores de decisiones y un cambio de mentalidad y de hábitos de consumo en la población, lo que a su vez requiere no solo acercar a los productores con los consumidores sino generar una conciencia del valor intrínseco que conlleva el consumo de la producción campesino indígena.

Para lograr la valoración de este tipo de producción es necesario el fomento a las iniciativas productivas sostenibles que ya funcionan en diferentes contextos agroecológicos y con diferentes grupos culturales (como las experiencias de CIPCA descritas al principio del presente ensayo). También se requiere reconocer a los productores campesino indígenas y sus organizaciones –como es el caso de las cooperativas campesinas o las organizaciones económicas campesino indígenas– como un sector estratégico para la seguridad y soberanía alimentaria y como sujetos activos del desarrollo, para lo cual se debe garantizar la consolidación de su base productiva, facilitar el acceso al mercado y las condiciones para la comercialización, y generar políticas de protección de este tipo de producción.

Garantizar la tierra y los recursos naturales como pilar fundamental de la producción

Lograr una mejor distribución de la tierra y los recursos naturales ha sido una prioridad del Estado establecida en el Plan Nacional de Desarrollo de 2006. Si bien hay avances en las superficies saneadas aún quedan tres importantes desafíos: la conclusión del saneamiento, el control de las tierras saneadas y la gestión integral en las áreas saneadas.

Concluir el saneamiento en el país es importante no solo para garantizar seguridad jurídica de pequeños, medianos y grandes productores, sino para lograr una distribución más equitativa del recurso tierra. En este marco, se debe priorizar la asignación oportuna y suficiente de recursos técnicos y económicos en los plazos que establece la ley. Si bien los recursos son escasos para el saneamiento, es importante que el Estado central facilite un ambiente que permita la concurrencia de recursos públicos y privados, ampliando la mirada hacia el trabajo en red que en el pasado han dado buenos resultados, especialmente en tierras bajas.

En concordancia con las políticas de redistribución de tierras, y considerando que gran parte de las tierras fiscales disponibles están localizadas en tierras bajas, es vital mejorar los programas de asentamientos humanos, acompañados de programas integrales de desarrollo económico productivo y social que no sólo impliquen la definición de los criterios de distribución de

tierras sino las formas de uso de las tierras fiscales de manera que se garantice un uso sostenible y acorde con la vocación productiva de las áreas a ser dotadas.

El control de las áreas saneadas es un gran desafío para el gobierno a través de políticas que fomenten el aprovechamiento sostenible de la producción agropecuaria, asegurando el cumplimiento de la función económica social, la expropiación en áreas improductivas y la redistribución para la producción en el caso de tierras bajas (departamentos de Santa Cruz y Beni). Esta acción además debe regularizar la propiedad de la tierra, asegurar el cumplimiento de la función social y la mejora de la capacidad productiva de los suelos en el caso de las tierras altas.

De otro lado, la participación y vigilancia desde los actores sociales es fundamental para el control de las áreas saneadas, principalmente de las organizaciones campesino indígenas, porque garantiza el respeto a sus derechos y el cumplimiento de sus obligaciones establecidas en la materia, además del mismo cumplimiento de las normas.

Finalmente, junto a las organizaciones y comunidades de las áreas saneadas en propiedad colectiva, el Estado debe garantizar la gestión integral de esos territorios a través de programas estructurados que partan de la valoración del aporte de estos sistemas a la seguridad alimentaria, a la conservación del medio ambiente y a la preservación de las formas de vida y cultura propias de los pueblos campesino indígenas que los habitan. Esta gestión también debe considerar inversiones que permitan a dichos pueblos un aprovechamiento integral, sostenible y generador de empleo e ingresos, liberándolos de la necesidad de establecer acuerdos desfavorables con empresas extractivas de materias primas.

Las regulaciones para el aprovechamiento de los recursos naturales –forestal maderable, no maderable, fauna, minerales, carbón, praderas, agua, entre otros– deben considerar las normas tradicionales de gestión que ya funcionan en algunas comunidades, es decir, lograr normas combinadas que permitan que los sistemas de control mejoren con la participación de la población local.

En la coyuntura actual es perfectamente oportuno hacerlo en el marco de la Ley de Autonomías que establece algunas competencias compartidas entre el gobierno central y las entidades territoriales. Por su parte, las

organizaciones indígena originario campesinas deben abordar la gestión integral de la tierra y el territorio en sus agendas estratégicas, participar con propuestas y efectuar el control y vigilancia social.

Transitar del ordenamiento a la gestión territorial

La diversidad de instrumentos de ordenamiento territorial, la complejidad de éstos y las competencias desperdigadas en el tema demandan que como medida inicial el gobierno clarifique las competencias sobre ordenamiento territorial, readecue dichos instrumentos a las formas locales de gestión establecidas en los estatutos comunales, y genere incentivos y políticas para su cumplimiento y control con alta participación de los involucrados.

Un modelo de desarrollo alternativo al modelo extractivista y exportador de materias primas ya ha sido planteado en el Plan Nacional de Desarrollo de 2006 e introducido a la nueva Constitución, pero queda el reto de ponerlo en marcha a través de políticas claras que faciliten la gestión integral de la tierra, del territorio y de los recursos naturales, aspecto que exige la descentralización de funciones en materia de control y gestión, y la asignación de inversiones públicas con fuentes claras y sostenibles, lo cual es posible en el marco de las autonomías.

Es también importante que el Estado cree condiciones para apoyar los procesos de gestión del territorio y de los recursos naturales iniciados por las comunidades campesino indígenas. Para esto es necesario que se realicen inversiones en infraestructura caminera y productiva que permitan llegar al mercado en mejores condiciones; también que se apoyen iniciativas de producción y transformación de productos agropecuarios a través de las compras estatales que mejoren su eficiencia y sostenibilidad.

Fomentar la protección y el uso sostenible del patrimonio genético nacional

La problemática de los recursos genéticos debe ser abordada como un aspecto estratégico de las políticas de seguridad y soberanía alimentaria, para lo cual dada nuestra cualidad de país mega diverso y centro de origen

de importantes especies alimenticias no basta regirse a los convenios y tratados internacionales de protección, sino lograr el reconocimiento de la importancia del rol de los pueblos campesinos indígenas para la protección y conservación de los recursos genéticos y garantizar el ejercicio de este derecho. Igualmente necesario es lograr la protección de estos sistemas de las crecientes amenazas que suponen los paquetes tecnológicos sin control basados en la apertura a la producción transgénica.

En este marco, es necesario diseñar una estrategia de bioseguridad que permita proteger la biodiversidad, la salud humana y ambiental y el desarrollo tecnológico equitativo; aspectos que no solo requieren políticas y estrategias sino inversiones para la conservación *in situ* y *ex situ* de los recursos genéticos estratégicos, inversiones para la formación de recursos humanos calificados. Se debe garantizar además su protección a través del reconocimiento de normas tradicionales y de derechos de propiedad intelectual sobre los conocimientos asociados a la biodiversidad, la distribución equitativa de beneficios generados por el aprovechamiento de la biodiversidad, y la generación de nuevas tecnologías de conservación y aprovechamiento de recursos genéticos, para lo cual el INIAF debe consolidarse.

Se deben efectuar enmiendas legales que permitan ampliar las facultades del Art. 15 respecto de la protección de recursos genéticos, no solo de los que el país es centro de origen o diversidad, sino establecer adicionalmente una regulación estricta que garantice que la producción transgénica de otras especies de los cuales el país no es centro de origen o diversidad se defina caso por caso; además de la definición clara de la autoridad competente en la materia.

Si bien Bolivia cuenta con normas e instrumentos técnicos que permiten la gestión de los recursos genéticos diseñados en el marco del Convenio sobre Diversidad Biológica, del cual el país es signatario, éstos deberán ser actualizados y armonizados a la nueva Constitución Política del Estado.

Facilitar el acceso al seguro agrario a la producción campesina indígena

Por último, un importante reto en la materia es considerar las características de la producción campesina indígena –altamente diversificada, cultivada en pequeñas extensiones, con escasa posibilidad de reinversión– que conlleva a

la necesidad de algunas correcciones que permitan que el seguro responda también a este tipo de sistemas productivos, analizando las características de los diferentes tipos de productores (pequeño, mediano, grande) en cada región para que la clasificación sea clara.

Para ello, sin duda, urge actualizar información agropecuaria a través del Censo Nacional Agropecuario (cuya realización aún no está definida). En este marco se debe diferenciar a los pequeños productores campesinos indígenas en función de su capacidad de producción, al tipo de tenencia de la tierra, a las formas acceso a los recursos naturales (individuales o colectivos) y a la vocación productiva, entre otros aspectos.

Bibliografía

- Andaluz, A.
2010 La dimensión jurídica del ordenamiento territorial. Fundación para la conservación del bosque chiquitano. Santa Cruz.
- Cartagena, P.
2011 Extranjerización de la tierra y transgénicos. Revista Ideas: política y artes. Año I, edición 62. Página Siete. La Paz.
- 2011 “Propuestas sobre acceso, control y gestión territorial en el Norte Amazónico y Guarayos”, en: Memoria del Seminario Internacional: modelos de desarrollo, desarrollo rural y economía campesina indígena. Centro de Investigación y Promoción del Campesinado. La Paz.
- CIPCA
2011 Ley de Revolución Productiva Comunitaria Agropecuaria: comentarios y propuestas. CIPCANotas. Centro de Investigación y Promoción del Campesinado. La Paz.
- Elías, B.
2010 Determinantes del ingreso familiar anual y estrategias de vida de las familias campesino indígenas de 6 regiones de Bolivia (documento interno). Centro de Investigación y Promoción del Campesinado. La Paz.

- Eyzaguirre, J.
2005 Composición de los ingresos familiares de campesinos indígenas, un estudio en seis regiones de Bolivia. Cuaderno de investigación 63. Centro de Investigación y Promoción del Campesinado. La Paz.
- Gaceta Oficial de Bolivia
Ley de Revolución Productiva Comunitaria Agropecuaria. Ley N° 144 del 26 de junio de 2011. <http://www.gacetaoficialdebolivia.gob.bo/normas/buscarFecha/2011-06-26/2011-10-28>
- Gianotten, V.
2006 CIPCA y poder campesino indígena: 35 años de historia. Cuaderno de investigación 66. Centro de Investigación y Promoción del Campesinado. La Paz.
- Gonzales de Olarte, E.
1984 Economía de la comunidad campesina. Instituto de Estudios Peruanos. Lima.
- Martínez, J.
2011 “Respetar y aprovechar los bosques para alimentar al país”, en: Memoria del Seminario Internacional: modelos de desarrollo, desarrollo rural y economía campesina indígena. Centro de Investigación y Promoción del Campesinado. La Paz.
- Nordgren, M.
2011 Cambios climáticos. Percepciones, efectos y respuestas en cuatro regiones de Bolivia. Cuaderno de investigación 73. Centro de Investigación y Promoción del Campesinado. La Paz.
- Pellens, T.
2008 Estudio sobre los ingresos familiares anuales 2007-2008 (documento interno). Centro de Investigación y Promoción del Campesinado. La Paz.
- Soliz, L.
2011a Agosto, mes de la propiedad de la tierra y las autonomías indígenas. CIPCANotas. Centro de Investigación y Promoción del Campesinado. La Paz.

- 2011b “Apuesta por modelos de desarrollo emergentes y actores marginados”, en: Memoria del Seminario Internacional: modelos de desarrollo, desarrollo rural y economía campesina indígena. Centro de Investigación y Promoción del Campesinado. La Paz.
- Zeballos, Hernán; Quiroga, Eduardo
- 2010 Bolivia: estado y avances en la economía campesina. Plural ediciones. La Paz.
- Zoomers, A.
- 2002 Vinculando las estrategias campesinas al desarrollo, experiencias en los andes bolivianos. Ministerio para el Desarrollo Internacional DFID, Plural editores. La Paz.

Comentarios sobre la Ley de Revolución Productiva Comunitaria Agropecuaria*

Hernán Zeballos H.**

Resumen

El presente artículo revisa selectivamente temas comprendidos en la Ley de Revolución Productiva Comunitaria Agropecuaria, analiza los aspectos relativos a los objetivos, sujetos y políticas que se propone la ley para alcanzar el desarrollo productivo y agropecuario nacional y concluye en que no está dirigida a resolver el problema central de aumentar la producción agropecuaria nacional y mejorar las condiciones de provisión de alimentos a la población, sino a apoyar un modelo productivo a favor de los sectores indígena originario campesinos, con énfasis en el modelo de la agricultura tradicional.

Palabras clave: *Ley de Revolución Productiva Comunitaria Agropecuaria, desarrollo productivo, modelo productivo.*

Summary

This article selectively reviews topics related to the Law of Agricultural Community Productive Revolution, it analyzes aspects relative to the objectives, subjects and policies the law proposes to achieve a national productive and agricultural productive development and concludes that it is not directed at solving the central problem of increasing national agricultural output and improve the conditions of food supply to the population, but rather supports a productive model

* Ley No. 144 del 26 de julio de 2011.

** Ingeniero agrónomo, PhD en Economía Agrícola, especialista en política pública agropecuaria y ambiental.

in favor of native indigenous farming sectors, with emphasis on the traditional agricultural model.

Key words: *Law of Agricultural Community Productive Revolution, productive development, productive model.*

Introducción

Una vez superada la primera etapa de la Ley de Reforma Agraria de 1953, el país logró avances significativos en cuanto al autoabastecimiento de alimentos y posteriormente incursionó de manera también exitosa en una política de agroindustrialización y de exportación (donde destaca el rubro de las oleaginosas). Actualmente, confronta nuevos desafíos como parte de su nueva propuesta de organización que pretende efectuar avances en beneficio de la mayoría de sus habitantes.

De acuerdo a las estadísticas, durante los últimos treinta años Bolivia se ha autoabastecido de alimentos –excepto los últimos cinco años, como sabemos–, especialmente de los de la canasta básica familiar como azúcar, aceite, carne, arroz, papa, maíz y otros. El único alimento que se importaba y todavía se importa es el trigo, producto en el que es utópico tratar de ser autosuficientes porque no existen las condiciones agroecológicas para ello; es mejor tener excedentes en lo que somos competitivos y exportar y comprar trigo.

Se supone que la ley provee todos los elementos de definición y de acción para encarar el anhelado objetivo de lograr que el país alcance un alto grado de autosuficiencia en la producción de alimentos y una creciente capacidad productiva para expandir sus exportaciones no tradicionales a un mundo que confronta serios problemas para alimentar a su creciente población.

Objeto de la ley

El Art. 2 define el objeto de la ley de la siguiente manera: “normar el proceso de la Revolución Productiva Comunitaria Agropecuaria para la soberanía

alimentaria estableciendo las bases institucionales, políticas y mecanismos técnicos, tecnológicos y financieros de la producción, transformación y comercialización de productos agropecuarios y forestales, de los diferentes actores de la economía plural; priorizando la producción orgánica en armonía y equilibrio con las bondades de la madre tierra”.

Ámbito de aplicación

El Art. 4 establece: “La presente Ley tiene como ámbito de aplicación a las entidades del nivel nacional del Estado, entidades territoriales autónomas, comunidades indígena originario campesinas, comunidades interculturales y afrobolivianas; y a otras entidades públicas, privadas, mixtas, así como productores individuales y colectivos, que directa o indirectamente intervienen o se relacionan con el desarrollo productivo, la seguridad y soberanía alimentaria”.

Alcances de la ley

El Art. 5 dice: “La presente Ley alcanza a los siguientes ejes temáticos del proceso de Revolución Productiva Comunitaria Agropecuaria:

1. Políticas para encarar la Revolución Productiva Comunitaria Agropecuaria estableciendo como objetivo fundamental el logro de la soberanía alimentaria boliviana.
2. Reconocimiento de las comunidades indígena originario campesinas, comunidades interculturales y afrobolivianas como Organización Económica Comunitaria - OECOM.
3. Ajuste estructural de la institucionalidad pública del sector agropecuario para que facilite la asistencia integral técnica y tecnológica oportunas para garantizar la suficiente producción, transformación y comercialización de alimentos.

4. Planificación estratégica alimentaria participativa desde las comunidades indígena originario campesinas, comunidades interculturales y afrobolivianas y los actores de la economía plural sobre la base de su vocación y potencial productivo y los recursos naturales para definir las estrategias de producción, planes y programas del desarrollo productivo agropecuario integral y sostenible.
5. Sistemas de investigación, innovación tecnológica y de información oportuna.
6. Sistema de regulación de la producción y comercialización de los alimentos considerando elementos de volumen, calidad, tiempo y generación de reservas.
7. Mejorar el acceso a insumos, infraestructura productiva, asistencia técnica y capacitación.
8. El manejo sostenible y adecuado del agua y los recursos genéticos para garantizar los procesos productivos.
9. Promover el proceso de gestión territorial indígena originaria campesina, comunidades interculturales y afrobolivianas.
10. Fortalecimiento de las capacidades orgánicas, productivas, de transformación, comercialización y financiamiento de las comunidades indígena originario campesinas, comunidades interculturales y afrobolivianas desde un enfoque intercultural que recupere los saberes, prácticas y conocimientos ancestrales.
11. Seguro Agrario Universal.
12. Transferencia de recursos a las comunidades indígena originario campesinas, comunidades interculturales y afrobolivianas, además de otros mecanismos de financiamiento.
13. Mecanismos crediticios.”

En la definición anterior se pone énfasis en los “grupos de base” y en la denominada economía plural que “comprende las distintas formas de organización económica existentes en el país, compuesta por las formas de organización económica comunitaria, estatal, privada y social cooperativa”.

El Art. 8 crea una especie de nueva categoría económica-social a través del **reconocimiento de las comunidades como organizaciones**

económicas comunitarias: “Se reconoce a las comunidades indígena originaria campesinas, comunidades interculturales y afrobolivianas como Organizaciones Económicas Comunitarias - OECOM, constituidas en el núcleo orgánico, productivo, social y cultural para el vivir bien”.

Políticas

Las políticas de esta ley están descritas en el Art. 12: “En el marco del desarrollo rural integral sustentable y de la seguridad con soberanía alimentaria para la implementación del proceso de la Revolución Productiva Comunitaria Agropecuaria, se establecen las siguientes políticas de Estado”:

1. Fortalecimiento de la base productiva.
2. Conservación de áreas para la producción.
3. Protección de recursos genéticos naturales.
4. Fomento a la producción.
5. Acopio, reserva, transformación e industrialización.
6. Intercambio equitativo y comercialización.
7. Promoción del consumo nacional.
8. Investigación, innovación y saberes ancestrales.
9. Servicios de sanidad agropecuaria e inocuidad alimentaria.
10. Gestión de riesgos.
11. Atención de emergencias alimentarias.
12. Garantía de provisión de alimentos a la población.
13. Garantía de una alimentación y estado nutricional adecuados.
14. Gestión territorial indígena originaria campesina.
15. Seguro Agrario Universal.
16. Transferencias.

Interesa destacar que el Art. 14, sobre políticas de áreas de conservación, establece que: “El Ministerio de Desarrollo Rural y Tierras, como instancia técnica de monitoreo y gestión de la información agropecuaria, en coordinación con las entidades territoriales autónomas, generará el Plan

Nacional de Uso de Suelos y Ordenamiento Territorial para la Producción Agropecuaria y Forestal, identificando las áreas de vocación productiva y estableciendo las áreas estratégicas de producción, debiendo las entidades territoriales autónomas definir su ordenamiento territorial en base a los lineamientos nacionales”.

Aquí parece que se estuviera inventando la pólvora, en realidad, el país ha realizado por más de una década estudios sobre Capacidad de Uso de Suelos a partir de los cuales algunos departamentos establecieron planes de uso del suelo que, sin embargo, nunca se cumplieron; por otro lado, debido a la acción de los “organismos sociales” campesinos se dejó sin aprobar el proyecto de Ley de Ordenamiento Territorial.

El Art. 15 relacionado a los recursos genéticos naturales postula: “el Estado protegerá la biodiversidad, como sustento de los sistemas de vida y sus procesos naturales” y establece que: “Se facilitará el acceso a recursos genéticos con fines productivos y de investigación para consolidar la seguridad con soberanía alimentaria, siempre y cuando su uso se enmarque en las políticas de protección y defensa de recursos genéticos naturales del país.”

La ley parece ignorar el hecho de que los numerosos cultivos andinos como la papa, otros tubérculos y cereales como la quinua están en manos de los campesinos que los cultivan sin pedir a alguien que se los facilite, lo cual sería por demás engorroso. Su aprovechamiento por parte de entidades científicas se encuentra amparado por convenios internacionales, particularmente en el marco de los Acuerdos de la Comunidad Andina de Naciones.

El Art. 18 dice: “El Estado fomentará el desarrollo de la transformación e industrialización de productos agropecuarios de los actores de la economía plural sobre los principios de complementariedad, reciprocidad, solidaridad, redistribución, igualdad, seguridad jurídica, sustentabilidad, equilibrio, justicia y transparencia, priorizando el modelo de desarrollo comunitario”.

Se trata de un párrafo redundante e irreal en la medida en que pide que se cumplan una serie de principios, algunos de los cuales son contradictorios entre sí. Igualmente, el planteamiento de “priorizar el modelo de desarrollo comunitario” parece ignorar los avances en las formas de producción, industrialización y mercadeo que se han dado en los últimos 50 años.

En cuanto a la política de intercambio se establece que: “El proceso de comercialización e intercambio equitativo estará enmarcado en los principios de reciprocidad, complementariedad y redistribución de productos agroalimentarios, con el propósito supremo de servir al ser humano y no así al mercado”. Es igualmente otro postulado que resulta irreal, solo ciertos cultivos como la papa y otros cultivos andinos mantienen algunas formas de intercambio que no obedecen a las reglas del mercado pero suponen equivalencias en cuanto a factores de trabajo utilizados en la producción.

El cultivo de la quinua, con una extraordinaria demanda internacional, está enteramente sujeto a las reglas del mercado, por lo tanto, querer forzar a los productores a entregas obligadas para “servir al ser humano” lo único que provocaría es la exportación clandestina a países como el Perú que actualmente reexportan parte de la producción boliviana. Interesa destacar que un estudio recientemente publicado, “Atlas Productivo de la Quinua Real” (2012), frente a la extraordinaria demanda internacional, muestra que existe la posibilidad de ampliar el cultivo en varios miles de hectáreas en los departamentos de La Paz, Oruro y Potosí. Sería importante que los encargados de la gestión pública en los ámbitos nacional, departamental y municipal pudieran encarar un programa que permita ese desarrollo.

Lo mismo puede afirmarse de un producto de recolección como es la castaña, cuya inserción en los mercados internacionales ha permitido posicionar a Bolivia como un país con capacidad de exportar productos con marca y calidad. Además, el camino de la exportación ha hecho posible que el producto sea conocido en el mercado boliviano y comience un proceso en beneficio de mayor valor agregado, como es el caso de la adición de castaña a los productos elaborados a partir del cacao.

Un tema de mucha controversia en los últimos tiempos, el de los productos genéticamente modificados (OGM, por sus siglas en inglés), se trata de la siguiente manera: “Se establecerán disposiciones para el control de la producción, importación y comercialización de productos genéticamente modificados”. La redacción de la ley parece tener una obsesión por rechazar los avances científicos como la biotecnología. Es evidente que los países que producen OGM adoptan procedimientos de bioseguridad para preservar su inocuidad en la alimentación y en torno al medio ambiente.

Parecería que existe el afán de prohibir la importación de alimentos transgénicos, siendo así que el país ya utiliza ampliamente semillas transgénicas en el cultivo de la soya y probablemente en menor escala en el caso del maíz y que cuando importamos otros alimentos eventualmente lo hacemos trayendo transgénicos. En este sentido, parece muy engorroso pretender establecer procedimientos para verificar que ciertas importaciones tengan componentes transgénicos.

En un tema de extraordinaria importancia, como es la producción de semillas, se establece que “Se promoverá y protegerá la producción, uso, conservación e intercambio de semillas de alta calidad que garanticen su provisión para la producción, mediante:

- El fomento a la producción de semilla de alta calidad, priorizando los productos estratégicos.
- El estímulo a la recuperación, conservación, mejoramiento, producción y difusión de semillas nativas provenientes de los pueblos indígena originario campesinos, comunidades interculturales, afrobolivianas y de pequeños productores”.

Una disposición transitoria de la ley dice: “en tanto se apruebe el Plan de Producción Alimentaria, se establecen como productos estratégicos al: maíz, trigo, arroz, papa, hortalizas, ganadería, forrajes, avicultura, caña de azúcar, quinua y sorgo”. Y a continuación se plantea: “Hasta que la producción nacional pueda abastecer el consumo interno de productos estratégicos, como medida de emergencia se podrá fomentar e incentivar el consumo de alimentos alternativos de producción nacional con características similares que permitan compensar el déficit de estos productos. En caso de que los alimentos no puedan ser sustituidos se facilitará la importación de los productos requeridos”.

La pregunta que cabe hacerse es cuáles son esos productos alternativos. En vez de papa el producto alternativo podría ser la hualusa, que se cultiva en pequeña escala en la zona yungueña de La Paz; en el caso del azúcar, tal como se ha sugerido hace muy poco, seguramente la alternativa sería la miel, aunque tratándose de una gran escala, difícilmente podría sustituir al azúcar.

Actualmente, la quinua no tiene un consumo interno muy elevado, su precio es muy alto, además de que frente a la competencia exportadora y la posibilidad de expandir el cultivo se ve restringida por una serie de factores naturales. Esperemos que apoyados en esta disposición no se caiga en la tendencia, como hasta el presente, de acelerar importaciones que tienden a dañar nuestro aparato productivo.

El otro producto sería el frejol, que se cultiva mayormente con destino a la exportación, pese a ser un producto cuyo consumo interno podría contribuir a mejorar la calidad alimenticia en la dieta familiar. Este rubro recientemente ha tenido mejoras en el Brasil con el frejol transgénico, aprobado por EMBRAPA, lo que en Bolivia podría hacerse a través del INIAF.

¿Por qué no considerar a la soya como cultivo estratégico? Se podrían realizar campañas que permitan ampliar su consumo interno, con indudable ventaja para la alimentación, como lo demuestran los miles de millones de personas que se alimentan con ella en los países asiáticos.

En cuanto a la segunda consigna, se olvida el enorme esfuerzo y avance logrados en los pasados 25 años en la producción de semillas certificadas y mejoradas en varios cultivos, mediante un sistema organizacional que incluía la acción pública-privada a través de los Comités Regionales de Semillas, esquema lamentablemente desmontado en los últimos tres años.

Por otro lado, parece una invención fantasiosa que las “comunidades interculturales y afrobolivianas” hayan aportado o aporten en los aspectos que se mencionan. De acuerdo a una publicación del Programa Mundial de Alimentos del año 2011, sobre Vulnerabilidad Alimentaria en el Grupo Afroboliviano, la mayoría de la población habría emigrado a otras regiones del país y los que permanecen dedican buena parte de sus tierras al cultivo de la coca, abandonando el cultivo de frutales y de otros productos alimenticios; el documento dice además que esta población muestra serios problemas de alimentación.

En cuanto a la preservación de los recursos genéticos, “El Instituto Nacional de Innovación Agropecuaria y Forestal es la instancia encargada de garantizar la conservación y administración *in situ* o en el lugar de origen y *ex situ* o fuera del lugar de origen de los recursos genéticos de la agrobiodiversidad”.

Es un buen propósito. Sólo se puede desear que las valiosas colecciones de germoplasma que hicieron varias instituciones públicas y privadas –que se ha obligado a transferir al INIAF– se preserven y se amplíen. Será bueno establecer que esas colecciones se vinculen a otras instancias internacionales como el Centro Internacional de la Papa, con sede en Lima, que tiene un importante acervo para intercambio sobre este tubérculo andino.

El Art. 14 se refiere a la política de conservación de áreas para la producción, “A fin de garantizar la producción de alimentos, el nivel nacional del Estado Plurinacional, en coordinación con las entidades territoriales autónomas, regulará el uso de suelos protegiendo y velando por la conservación de áreas aptas para producción agropecuaria, evitando la expansión de poblaciones urbanas en detrimento de las áreas productivas”.

El crecimiento demográfico de los últimos 50 años se ha dirigido claramente a una mayor urbanización del país, lo cual evidentemente se manifiesta en la desaparición de extensiones importantes de tierras agrícolas que rodeaban a los núcleos urbanos principales, como es observable en las tres capitales del eje principal.

De modo compatible con esta realidad parecería conveniente que se definan claramente los perímetros de estas capitales y otras que empiezan a expandirse como Sucre, Tarija, Trinidad y Cobija. Pretender congelar el crecimiento urbano u otorgar prioridad a las áreas de cultivo parece irreal y peligroso porque podría dar lugar a pretextos para justificar invasiones de áreas urbanizadas, como es el caso de Mallasilla, o el pretendido avance de municipios rurales como Achocalla y Palca sobre zonas consolidadas como la zona sur de la ciudad de La Paz.

Por ello, la facultad que se otorga a “Las comunidades y territorios indígena originario campesinos, comunidades interculturales y afrobolivianas, en el marco de sus derechos y en ejercicio de la gestión territorial” para definir el uso de los espacios que se le asignan, abre un espacio de conflictos muy peligrosos en relación al crecimiento urbano de otras localidades.

El Art. 20 sobre política de promoción del consumo nacional, establece:

- I. “El pueblo boliviano, a través de sus instancias de planificación participativa, definirá su propio sistema alimentario desde el ámbito de la

producción, transformación, comercialización y consumo responsable, determinando niveles de autosuficiencia en coherencia a la gestión adecuada de las bondades de la Madre Tierra para alcanzar la soberanía alimentaria.”

- II. “El nivel nacional del Estado y las entidades territoriales autónomas, según su ámbito competencial, deberán: Insertar en el currículo escolar la educación alimentaria nutricional, la importancia del consumo preferente de productos de origen nacional, sanos, nutritivos y culturalmente apropiados.”

Sorprende que se pretenda imponer mediante “planificación participativa” la definición de un sistema alimentario propio y un “consumo responsable” determinando niveles de autosuficiencia y en coherencia a las bondades de la Madre Tierra; además se dice que se determinará el consumo preferente de productos “culturalmente apropiados”.

Aquí se olvida que el país es diverso. Estudios recientes, como la Encuesta Alimentaria del PMA (2010) y la encuesta de la misma organización sobre el consumo de alimentos de los afrobolivianos –uno de los grupos que se destaca permanentemente en la ley–, muestran una amplia diversidad alimenticia. Si bien es muy necesario proporcionar información sobre el tipo y calidad de alimentos, planificar el consumo de las personas parece una aberración. Parecería que el objetivo es llegar a un sistema de libreta de racionamiento, como sucede en algún otro país de economía planificada, que se caracteriza por la escasez y la monotonía en la ingesta de alimentos.

Política de innovación agropecuaria y forestal

“El nivel nacional del Estado promoverá la innovación agropecuaria y forestal fortaleciendo al Instituto Nacional de Innovación Agropecuaria y Forestal - INIAF, como autoridad competente y rectora del Sistema Nacional de Innovación Agropecuaria y Forestal - SNIAF, de los servicios de

certificación de semillas y la gestión de los recursos genéticos de la agrobiodiversidad como patrimonio del Estado”.

“El desarrollo de procesos de innovación bajo enfoques y modelos participativos, y la democratización de la innovación con participación de comunidades productivas y otros actores en la investigación, asistencia técnica, extensión y capacitación”.

Este último párrafo parece redundante; la experiencia de los últimos 50 años, con la participación de los mecanismos de investigación y extensión o capacitación, se ha hecho a favor de los agricultores, llámense éstos campesinos o agricultores, porque la producción de innovaciones y la necesidad de mejorar productividad está dirigida hacia ellos.

Política nacional de mecanización y tecnificación agropecuaria

“En el marco de la planificación participativa, el Estado promoverá y fomentará procesos de mecanización y tecnificación agropecuaria adecuados y adaptados a los diferentes pisos ecológicos”.

Se establece que “Se fortalecerá la Corporación de las Fuerzas Armadas para el Desarrollo Nacional - COFADENA, para participar y coadyuvar en el proceso de mecanización agropecuaria a requerimiento y necesidades de los productores en coordinación con las instancias sectoriales pertinentes del Órgano Ejecutivo”.

Esta disposición parece ignorar el hecho de que COFADENA, con 37 años de vida, no tiene ejemplo de una sola actividad industrial exitosa en las áreas en las cuales se le ha otorgado responsabilidades en el pasado. ¿Por qué no establecer mecanismos de incentivo para que las empresas que actualmente están dedicadas a la importación de maquinaria puedan derivar, por ejemplo, a la fabricación de implementos agrícolas? En El Alto hay cuando menos un ejemplo de fábrica semi-artesanal que produce maquinaria para cultivos como la papa y quinua, y representa un ejemplo de la iniciativa privada que se desarrolla exitosamente cuando existe algún mecanismo que le proporciona asistencia técnica y financiera.

Política de atención de emergencias alimentarias

“En caso de fenómenos asociados a desastres naturales e intervenciones antrópicas que pongan en riesgo el acceso a la alimentación, el Estado implementará programas para dotar de alimentos suficientes a las poblaciones afectadas, fomentando la compra de alimentos locales mediante un trabajo coordinado entre las instituciones competentes”.

La pregunta es si la definición “compras locales” se refiere a compras nacionales. En ese caso, parece una buena disposición para evitar el apresuramiento con el que EMAPA, durante 2009 y 2010, ha procedido a importaciones de arroz, maíz y otros productos que han sido vendidos a precios subsidiados, afectando la programación propia de los productores nacionales, a los que por el contrario se los ha castigado congelando o rebajando sus precios.

Creación de institutos técnicos agropecuarios

“El nivel nacional del Estado y las entidades territoriales autónomas, en convenio con las organizaciones sociales que así lo planteen, asumirán el establecimiento y funcionamiento de Institutos Técnico Agropecuarios Públicos y de Convenio para la formación técnica superior y capacitación en el área rural”.

“Estos Institutos implementarán una currícula integral teórico-práctica basada en principios como el respeto a la Madre Tierra, la producción agroecológica, la recuperación de prácticas y conocimientos ancestrales y la organización social y política comunitaria”.

Sin desconocer la importancia que puedan tener ciertas prácticas agrícolas antiguas, es muy poco probable que la actividad agropecuaria nacional logre continuar hacia etapas más avanzadas del conocimiento si no hay una referencia a la necesidad de establecer programas que eduquen sobre las nuevas tecnologías que están permitiendo avances muy rápidos para aumentar la productividad y la calidad en la producción de alimentos.

No se puede desconocer la genética, iniciada por Mendel al descubrir las leyes de la herencia¹ y que significaron notables avances en el mejoramiento de plantas y animales. Igualmente, el aporte de Norman Ernest Borlaug,² considerado por muchos el padre de la agricultura moderna y de la Revolución Verde; sus esfuerzos en la década de 1960 para introducir las semillas híbridas a la producción agrícola en Pakistán e India provocaron un incremento notable de la productividad, razón por la cual se lo puede considerar responsable de haber salvado más de 1000 millones de vidas humanas.³ Hoy no es posible desconocer los avances de la biotecnología y la nanotecnología.

Pretender que el país viva de los cultivos agroecológicos, que tienen un estrecho nicho en los mercados internacionales y se caracterizan por su baja productividad, es condenar a los productores agropecuarios a una vida miserable de bajos ingresos.

Creación del seguro agrario universal “Pachamama”

“Se crea el Seguro Agrario Universal ‘Pachamama’, con la finalidad de asegurar la producción agraria afectada por daños provocados por fenómenos climáticos y desastres naturales adversos, en la forma y de acuerdo con lo previsto en las disposiciones de la presente Ley”.

Parece un objetivo muy ambicioso que, nuevamente, desconoce la realidad productiva del país, conformada por alrededor de 650.000 unidades productivas de pequeños campesinos (independientemente de si son de cualquier categoría racial o étnica, como insiste en clasificar la ley en sus numerosos artículos) y otras 100.000 unidades medianas y empresariales, caracterizadas –excepto las últimas– por cultivar superficies reducidas, con un porcentaje muy bajo de tierras bajo riego (9,2% del total cultivado) y con alto riesgo de pérdidas por heladas en la parte andina e interandina.

1 Experimentos con Plantas Híbridas, 1866.

2 Ingeniero agrónomo, genetista, fitopatólogo y humanista (1914-2009). Iowa, Estados Unidos.

3 De acuerdo a opiniones que se publicaron en Internet.

¿Cómo se establece un control sobre las cantidades cultivadas y los daños sufridos en cada caso? Las primeras probablemente serían muy altas, difícil de establecer un sistema de cobro y compensaciones.

Esta iniciativa puede terminar en un enorme boquete fiscal para subsidiar posibles pérdidas de cultivos y animales al establecer de inicio “un Programa de Subsidio Anual a la prima del Seguro Agrario Universal ‘Pachamama’ en coordinación con el Ministerio de Economía y Finanzas Públicas y las entidades territoriales autónomas, concretando la aplicación progresiva del Seguro Agrario Universal ‘Pachamama’”.

Observatorio agroambiental y productivo

El Ministerio de Desarrollo Rural y Tierras implementará el Observatorio Agroambiental y Productivo –que deberá trabajar en coordinación con el Instituto Nacional de Estadística– como instancia técnica de monitoreo y gestión de la información agropecuaria para garantizar la soberanía alimentaria.

Un nuevo invento con demasiadas funciones, en lugar de disponer de un mecanismo más simple de coordinación entre las instituciones existentes y que cumplen la mayoría de funciones que se señalan desde hace varios años.

Apoyo técnico a las organizaciones sociales rurales

“Para facilitar y promover la constitución y desarrollo de la institucionalidad comunitaria prevista por la Revolución Productiva Comunitaria Agropecuaria, se constituirá un Sistema de Apoyo Técnico para las Organizaciones Matrices nacionales que actuará en todos sus niveles orgánicos, para propiciar el desarrollo de capacidades organizativas y técnicas comunitarias que faciliten la implementación de la RPCA”.

Claramente otro mecanismo burocrático, que en lugar de lograr los objetivos que se plantea para cumplir sus funciones contribuirá a entorpecer cualquier avance que –ya se dijo– podría resolverse con una mejor coordinación de los organismos existentes.

Instrumentos para la planificación

“Los Consejos Productivos Económicos en todos sus niveles, en el marco de la Constitución Política del Estado y el Plan Nacional de Desarrollo del Estado Plurinacional y la presente Ley formularán Planes Estratégicos para la Revolución Productiva Comunitaria Agropecuaria de corto, mediano y largo plazo”.

Después de una larga lista de tareas de planificación, este artículo concluye: “El Consejo Plurinacional Económico Productivo en uso de sus atribuciones coordinará, viabilizará y promoverá la programación, concurrencia y corresponsabilidad de los niveles de gobierno para la conformación del Pacto Nacional para la Revolución Productiva Comunitaria Agropecuaria”.

Este articulado apunta a un modelo excesivamente centralista que pretende definirlo todo, cuando dejar actuar a las fuerzas del mercado permitiría señalar de manera más clara y sin mayor costo cuáles son las áreas que por la insuficiencia en producción requieren asistencia técnica y créditos.

Fondos concurrentes departamentales productivos

En el marco de sus competencias, los gobiernos autónomos departamentales podrán constituir Fondos Concurrentes Departamentales Productivos en su jurisdicción, para el fomento y mejoramiento de la producción agropecuaria particularmente comunitaria, de organizaciones económicas comunitarias y de asociaciones de productores activos no vinculados a una comunidad pero organizados de forma articulada con las mismas.

Cabe preguntarse si el actual Ministerio de Hacienda no tiene establecidas entre sus competencias las tareas de centralización, fiscalización y control posterior de los presupuestos programados y ejecutados para cada gestión. Parece tratarse de un afán repetitivo de tareas y multiplicación de mecanismos que, aparentemente, dificultarán aún más la ejecución de proyectos en relación a la ley.

Lineamientos de las transferencias condicionadas

De acuerdo al texto de análisis, “Los Fondos Concurrentes Productivos Departamentales implementarán transferencias condicionadas según lo establecido en el Artículo 48 de la presente Ley y su normativa de funcionamiento, bajo los siguientes lineamientos”... y continúa con la especificación de esos lineamientos que empieza con “el respeto a los principios de equidad, solidaridad, sostenibilidad, reciprocidad, corresponsabilidad y complementariedad”.

Nuevamente parece engorroso. ¿Se formularán indicadores de cómo medir la aplicabilidad de estos principios? No se menciona en ningún caso el tema de eficiencia y de calidad de los proyectos.

Mecanismos crediticios de la Ley de la Revolución Productiva Comunitaria Agropecuaria

Creación del Fondo Crediticio Comunitario

“Se crea el Fondo Crediticio Comunitario - FCC, a ser administrado en fideicomiso por el Banco de Desarrollo Productivo S.A.M. - BDP S.A.M.- Banco de Segundo Piso, con la finalidad de otorgar créditos para la producción agropecuaria a Organizaciones Económicas Comunitarias - OECOM, Organizaciones Económicas Campesinas y pequeños productores, al menor costo financiero posible, con recursos del Tesoro General de la Nación-TGN representado por el Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, en función a las disponibilidades de recursos y otras fuentes de financiamiento”.

La asignación de recursos financieros claramente privilegia a un solo grupo, a los pequeños productores, con lo cual se restringen las probabilidades de éxito de un verdadero desarrollo productivo.

Modalidades de garantía y subrogación de derechos

“Los créditos del FCC podrán ser respaldados con garantía prendaria de maquinarias, equipos, insumos, producción actual y/o futura, semovientes

y otros activos, como también con avales de fondos de garantía y garantías personales, incluyendo entre éstas la *garantía de la comunidad debidamente representada*".

Esta modalidad, dirigida exclusivamente a pequeños productores, seguramente terminará como algunas experiencias del pasado que concluyen con la acumulación de deudas que, después de un tiempo y numerosos bloqueos, se condonen. Se hace difícil imaginar mecanismos mediante los cuales se obligue a comunidades a cumplir sus obligaciones financieras.

Conclusiones

Luego de una revisión selectiva de temas comprendidos en la Ley de Revolución Productiva Comunitaria Agropecuaria y avalado por una larga trayectoria en los temas de políticas públicas sobre el sector, las conclusiones son:

Tal como se plantea en el objeto, ámbito de aplicación y alcance, la ley no parece dirigida a resolver el problema central de aumentar la producción agropecuaria nacional y mejorar las condiciones de provisión de alimentos a la población boliviana, sino más bien apunta a apoyar un modelo productivo a favor de los sectores indígena originario campesinos, con énfasis en el modelo de la agricultura tradicional, basado en conocimientos ancestrales que supuestamente respetan a la Madre Tierra, e induce al consumo de productos saludables; muy marginalmente se añade a los otros miembros de la economía plural.

En ese enfoque sesgado, parece desconocerse que la agricultura tradicional, como señala Schultz,⁴ es un tipo particular de equilibrio económico al que la agricultura llega después de un largo periodo de tiempo y que se caracteriza por:

- El estado de las artes permanece constante; los factores de producción utilizados por el campesino han sido usados por ellos y sus antecesores durante mucho tiempo, no hay innovación.

4 Schultz, Theodore W. (1964). "Transforming traditional agriculture, Yale University Press, New Haven, Connecticut, 212 pp.

- El estado de preferencias y motivos para adquirir y mantener fuentes de ingreso permanece constante, esto implica la aversión al riesgo para la introducción de nuevas técnicas.
- Permaneciendo los dos aspectos anteriores constantes bastante tiempo, la productividad marginal de sus recursos vistos como inversión en corrientes permanentes de ingreso y con ahorros netos se aproximan a cero.
- Aunque debe reconocerse que en los últimos 20 años se ha dado un proceso de cambio en aproximadamente 100.000 familias de pequeños productores, los cuales se han insertado en nuevas técnicas de producción, procesamiento y mercadeo en los mercados internos e internacionales.⁵

La ley apunta a un modelo excesivamente centralista, que cree que se debe planificar todo, desde el consumo familiar hasta el proceso productivo; también considera que esta centralización planificada proveerá todos los indicadores para ver qué se produce, qué se consume y tal vez qué se exporta, y cuáles son los insumos y los mecanismos de apoyo que se deben proveer.

De esa manera, parece olvidar todo lo existente y logrado entre los años 1960-2005, resultado tanto de medidas de apoyo gubernamental como de servicios especializados, de la apertura de mercados y sobre todo de la iniciativa privada y de la respuesta del país para mejorar su abastecimiento interno e incursionar con productos nacionales agropecuarios y con valor agregado en los mercados internacionales, habiendo llegado con nuestros productos a más de 40 países. La balanza comercial agropecuaria de los años 1990 a 2008 fue positiva.

En resumen, si se sigue la aplicación de esta ley es muy dudoso que se pueda lograr el verdadero desarrollo productivo agropecuario. Por ello, tal vez convendría revisarla y enmendarla, para hacerla más realista y menos dogmática.

5 Zeballos Hurtado, Hernán; Quiroga Crespo, Eduardo (2010) “Bolivia: estado y avances en la economía campesina”.

Instituciones, organizaciones y el manejo de los “comunes” en Bolivia: un análisis de la Ley de Revolución Productiva Comunitaria Agropecuaria

*Elizabeth Jiménez Zamora**

Resumen

Este artículo analiza las implicaciones de la nueva Ley de Revolución Productiva Comunitaria Agropecuaria en el marco institucional que rige el desarrollo agropecuario en Bolivia, específicamente, en el reconocimiento de la comunidad como organización con instituciones (normas de comportamiento) propias y en la creación de nuevas organizaciones e instituciones estatales. El análisis utiliza la teoría económica institucionalista para debatir acerca del rol de las instituciones, de las organizaciones y de la acción colectiva.

Palabras clave: *Ley de Revolución Productiva Comunitaria Agropecuaria, manejo de los “comunes”, acción colectiva, instituciones comunitarias.*

Summary

This article aims at analyzing the implication of the new Law on Communal Agricultural Production Revolution in the institutional framework for agricultural development in Bolivia. It focuses specifically on the legal recognition of the community as an organization with its own institutions (rules of behavior) and in the creation of new organizations and institutions aimed at ensuring a very active role of the state. The new institutional economic perspective is used to analyze the role of institutions, organizations and collective action in the agricultural sector.

Key words: *Law of Agricultural Community Productive Revolution, management of “communal”, collective action, community institutions.*

* Economista, docente e investigadora del CIDES-UMSA.

Introducción

“¿Qué tiene de revolucionaria esta propuesta de ley? Pueden ser muchas las respuestas, pero claramente no destaca ningún elemento novedoso... Más revolucionaria nos pareció la decisión del presidente de asignar trescientos mil dólares por municipio para el tema agua (riego y agua potable)” (CIPCA, Junio 2011).

“Los incentivos que tienen los pequeños productores agrícolas son más importantes en determinar el desempeño de largo plazo que las propias infraestructuras de ingeniería... por lo tanto, aun cuando es esencial entender el lado físico de los proyectos de desarrollo, el énfasis debería estar en el lado institucional” (Ostrom, 2003:11).

La nueva Ley de Revolución Productiva Comunitaria Agropecuaria, promulgada en julio del 2011, tiene como principal objetivo “normar el proceso de la Revolución Productiva Comunitaria Agropecuaria para la soberanía alimentaria, estableciendo las bases institucionales, políticas y mecanismos técnicos, tecnológicos y financieros de la producción, transformación y comercialización de productos agropecuarios y forestales”. Normar lo que se caracteriza como el proceso de revolución productiva agropecuaria en Bolivia está directamente relacionado con la creación de instituciones y de organizaciones, es decir, con un cambio en el contexto institucional del sector agropecuario en el país.

Esta nueva ley es una más que forma parte del contexto institucional en el que se desarrolla la producción, transformación y comercialización de la producción agropecuaria, así como el acceso, uso y manejo de recursos naturales. El Decreto Ley N° 3464, firmado en Ucucreña en 1953 y más conocido como el Decreto de Reforma Agraria, constituye el cambio del contexto institucional de la producción agrícola más reconocido y estudiado de los últimos 50 años. Otras leyes incluyen, la Ley de Reconducción Comunitaria de la Reforma Agraria que establece reformas a la Ley del Servicio Nacional de Reforma Agraria (INRA), promulgada en 1996, y considerada como la que inició una “segunda reforma agraria” en Bolivia (Flores, 2009). Es decir, la nueva Ley de Revolución Productiva Comunitaria Agropecuaria representa el más reciente cambio institucional a la estructura de la organización agropecuaria en Bolivia.

¿Qué es lo revolucionario de esta nueva ley? Algunas críticas cuestionan el adjetivo “revolucionario” ya que no toca temas verdaderamente estructurales para impulsar el desarrollo agropecuario en Bolivia como la distribución de tierras, el cumplimiento de la Función Económica y Social (FES) que rige el uso de la tierra, y el uso y acceso a recursos naturales como el agua y los bosques (CIPCA, 2011). La ley ha sido criticada también por abrir la posibilidad a la introducción de transgénicos y por las implicaciones que esto puede tener en la economía agropecuaria de Bolivia (Zeballos, 2011). Sin duda, una sola ley no podría lidiar con todos los factores que restringen el desarrollo productivo de la agricultura en el país –y ésta no es la excepción.

Lo que sí es revolucionario de esta nueva normativa es el reconocimiento de la comunidad como organización, con instituciones (reglas formales e informales) propias utilizadas específicamente para la organización de la producción agropecuaria.

La ley explícitamente reconoce a las “comunidades indígena originaria campesinas y a las comunidades interculturales y afrobolivianas como Organizaciones Económicas Comunitarias (OECOM), constituidas en el núcleo orgánico, productivo, social y cultural para el vivir bien” (Art. 8). La ley identifica a la comunidad y sus instituciones (normas de conducta y arreglos implícitos) como la organización sobre cuya base se plantea la revolución productiva.

El Artículo 36 confirma esto cuando sostiene que “la estructura organizativa de base para la revolución productiva comunitaria agropecuaria se asienta en las comunidades indígena originaria campesinas, comunidades interculturales y afrobolivianas que a partir de la presente ley son reconocidas en organizaciones económico comunitarias, las mismas que se registrarán por sus usos y procedimientos propios de toma de decisiones, consensos, resolución de conflictos, gestión integral del territorio, uso y acceso a los recursos naturales en base a su estructura orgánica propia”.

El reconocimiento de la comunidad como organización con instituciones propias es, sin duda, muy significativo en un contexto donde comunidad se utilizaba como un sinónimo de tradición y donde “desarrollo” fue siempre interpretado como “modernización” y adopción de nuevas reglas de

conducta, es decir, de nuevas instituciones. A través de este reconocimiento se “formalizan” las instituciones o códigos de comportamiento y conducta que caracterizan las formas de organización de sociedades rurales. Es decir, este conjunto de reglas pasan de ser “interesantes” e incluso “exóticas” a ser normas de comportamiento con el mismo nivel de representatividad que las actuales leyes que forman parte de la organización de la sociedad en su conjunto.

Junto con este reconocimiento, la nueva Ley de Revolución Productiva Comunitaria Agropecuaria también crea nuevas organizaciones e instituciones que vienen a formar parte de una nueva institucionalidad que rige el sector. Las nuevas organizaciones e instituciones creadas son parte de un proceso de planificación centralizada y con un Estado que pasa de facilitar el proceso de desarrollo productivo a constituirse en el protagonista más importante.

La creación de nuevas organizaciones e instituciones, junto con el reconocimiento de la comunidad como base de la revolución productiva, cambian de manera significativa el contexto institucional que rige la organización de la producción agropecuaria. Este artículo tiene por objetivo explorar los supuestos bajo estos cambios y sus implicaciones en la forma de encarar el desarrollo agropecuario en Bolivia.

Instituciones y organizaciones: las definiciones

En primera instancia, es importante definir y diferenciar los conceptos de organización y de institución, que en general son utilizados de manera indistinta.¹ Desde la perspectiva de la teoría económica, y en particular de la nueva economía institucionalista (North, 1991), las instituciones son definidas como “las reglas del juego” asumidas por la sociedad, o por un grupo u “organización” de la misma. Las instituciones determinan cómo se juega el juego, mientras que las organizaciones son los “jugadores” o

1 Una universidad, por ejemplo, puede ser caracterizada como una “institución” de enseñanza superior. Por otra parte, es común escuchar que la corrupción, como norma implícitamente aceptada socialmente, ha sido “institucionalizada” dentro de la sociedad. En ambos casos se asume que una institución puede también ser una organización y viceversa.

“grupos de individuos unidos por el interés de lograr un objetivo común”, que utilizan estas reglas (2003: 5).

Las instituciones definidas como “reglas” de comportamiento pueden ser oficiales o formales (cuando son leyes), establecidas en las instancias de representación formal de la sociedad, como en la nueva Constitución Política del Estado. En este caso, los individuos pueden incluso apelar al cumplimiento de la ley en caso de que se sientan afectados por su incumplimiento. Sin embargo, hay otro conjunto de reglas de comportamiento implícitas que determinan y caracterizan el comportamiento dentro de la sociedad y que no han sido establecidas por leyes y normas formales. Aquí se encuentran una gran diversidad de prácticas como la “hora boliviana”, el clientelismo político y el nepotismo; también las prácticas de reciprocidad en el intercambio de bienes, servicios y en general todos los acuerdos implícitos asumidos por una sociedad, que aunque no sean leyes determinan el comportamiento de la población.

En Bolivia, las instituciones que rigen una comunidad incluyen arreglos implícitos de acceso, uso y manejo de los recursos productivos, fundamentalmente basados en el principio de “reciprocidad”, complementariedad y ayuda mutua, que históricamente han caracterizado a las sociedades andinas (Temple, 2003) y a las poblaciones de tierras bajas. Estos arreglos expresan diversas formas de intercambio de mano de obra (ayni, minka, yanapakuna), de organización para el uso de los recursos naturales y, en general, de organización social y política de la sociedad local.

Nuevas y “no tan nuevas” instituciones y organizaciones

La comunidad como organización con instituciones propias

La “comunidad” como organización fue oficialmente reconocida en la nueva Constitución Política del Estado (CPE) donde se identifica una economía plural constituida por cuatro formas significativamente diferentes de organización económica: comunitaria, estatal, privada y social cooperativa. Como organizaciones, estas instancias se convierten también en los más

importantes actores de la economía plural (Ministerio de Economía y Finanzas, 2011: 12). La Ley de Revolución Productiva Comunitaria Agropecuaria es parte de la reglamentación de este reconocimiento en el ámbito de la producción agropecuaria.

La nueva ley reconoce además la institucionalidad propia de una comunidad reflejada en las actuales prácticas de reciprocidad, solidaridad y ayuda mutua que caracterizan no solamente la vida social sino también la organización de la economía. Así “la reciprocidad y la solidaridad en la Ley son caracterizadas como principios, valores y prácticas ancestrales de los pueblos indígena originario campesinos, comunidades interculturales y afrobolivianas referidos a la correspondencia, respeto mutuo, cooperación, intercambio y retribución entre sí de modo equivalente” (Art. 5). Estas son las instituciones que siempre han caracterizado la organización social y productiva de estas poblaciones y que ahora son reconocidas de manera oficial pasando a ser parte del conjunto de leyes y regulaciones que organizan la sociedad boliviana.

Incluir a la comunidad como instancia de organización con normas y leyes propias tiene dos implicaciones fundamentales en la forma de pensar el desarrollo agropecuario en Bolivia. En primer lugar, se reconoce que las instituciones comunitarias pueden lograr arreglos efectivos en el manejo de recursos productivos y naturales, asegurando el bienestar de la comunidad en su conjunto por encima del beneficio individual; lo que se confirma en la propia CPE que dice que el rol principal de la economía social y comunitaria es la complementación del interés individual con el vivir bien colectivo (CPE, Artículo 206).

Se asume también que el trabajo colectivo comunitario es el mejor arreglo posible en el manejo de los recursos productivos y de los recursos naturales. Es importante notar que el supuesto principal es la comunidad como la unidad de organización efectiva, lo que deja de lado otras instancias de organización colectiva como el cabildo, el ayllu, la subcentral, la mancomunidad, entre otras.

En segundo lugar, el reconocimiento de la comunidad como organización tiene también un impacto directo en la forma en que se deberán llevar adelante las políticas públicas orientadas al sector agropecuario en Bolivia. La ley identifica claramente que la comunidad se convierte en la

instancia de planificación, transferencia de recursos y ejecución de políticas y programas.² Se dice también que los recursos del Estado, además de otros mecanismos de financiamiento, deberán ser transferidos directamente a las comunidades (Art. 5.12), otorgándoles una autonomía no solamente en la identificación de sus necesidades y prioridades sino también en la asignación y manejo de sus recursos.

El Estado y la creación de nuevas instituciones y organizaciones

La ley identifica nuevas organizaciones e instituciones que deben acompañar el proceso de transformación productiva agropecuaria. Las nuevas organizaciones creadas son tres: 1) empresas estatales, 2) organizaciones estatales estratégicas y 3) consejos económicos productivos.

Las nuevas *empresas* creadas pertenecen a dos categorías. La primera incluye las empresas estatales de acopio y comercialización de productos e insumos agropecuarios. La segunda incluye un conjunto de organizaciones caracterizadas como “estratégicas” y que tienen como objetivo la provisión de servicios públicos que no son ofrecidos por el mercado.

La ley establece la creación de empresas que estarán “autorizadas para la compra de producción local a precio justo para los productores y venta de dichos productos a los consumidores” (Art. 19.4). El rol de estas nuevas empresas es regularizar los precios asegurándose de garantizar el acceso de estos productos a toda la población. Dentro de esta misma categoría se encuentran las empresas que tienen por objetivo asegurar el acceso a semillas y abonos a los productores. Estas nuevas organizaciones estatales creadas con el objetivo de asegurar el acceso a estos insumos son: la Empresa Estratégica de Apoyo a la Producción de Semillas y la Empresa de Producción de Abonos y Fertilizantes.

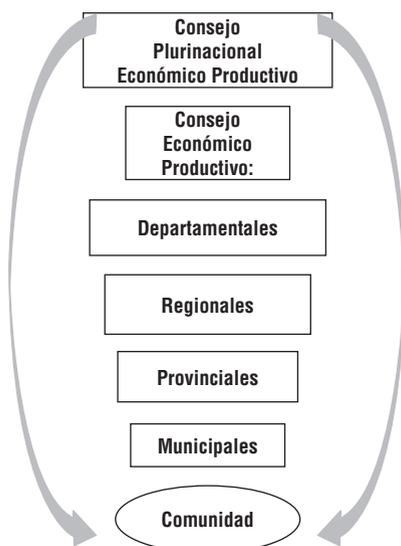
En la segunda categoría se encuentran *organizaciones estratégicas* creadas para apoyar el desarrollo productivo a través de la provisión de servicios y

2 La planificación es caracterizada como “estratégica (...) participativa desde las comunidades indígenas originario campesinas, comunidades interculturales y afrobolivianas (...) sobre la base de su vocación y potencial productivo” (Art. 5.4, LRPCA, 2011).

recursos. Estas organizaciones incluyen el Instituto Nacional de Innovación Agropecuaria y Forestal (INIAF), encargado de las políticas de innovación agropecuaria; el Instituto del Seguro Agrario, a cargo de la administración del Seguro Agrario Universal Pachamama; los Institutos Técnicos Agropecuarios Públicos para la formación y capacitación técnica; y el Observatorio Agroambiental y Productivo, como la instancia encargada del monitoreo y la gestión de la información agropecuaria.

La característica común de todas estas organizaciones es que están a cargo de la provisión de lo que se podría llamar “bienes y/o servicios públicos”. El supuesto es que servicios tales como investigación para la innovación y transferencia tecnológica, así como la capacitación técnica, difícilmente pueden ser asumidos por el sector privado y necesitan ser provistos por el Estado. El mismo supuesto se aplica a la provisión de seguros agropecuarios para pequeños productores agrícolas.

Gráfico 1
La estructura de planificación a través de consejos



Fuente: Elaboración propia en base a la Ley de Revolución Productiva Comunitaria Agropecuaria.

Los consejos económicos productivos representan la tercera categoría de organizaciones creadas y que responden a la estructura de planificación protagonizada por el Estado. Los consejos se crean en cinco niveles, comenzando con los consejos productivos organizados a nivel municipal, regional departamental y nacional (gráfico 1). El objetivo de estas organizaciones de planificación es “formular planes estratégicos para la Revolución Productiva Comunitaria Agropecuaria de corto, mediano y largo plazo” (Art. 45).

Cada consejo está formado por delegados de las instancias a las que representan, e incluyen la participación organizada de los productores agropecuarios. El consejo productivo de más alto rango es el Consejo Plurinacional Económico Productivo, formado por “la Presidenta o Presidente del Estado Plurinacional, ministras o ministros del área productiva, representantes de las organizaciones indígena originaria campesinas, comunidades interculturales y afrobolivianas del nivel nacional y un representante de la Confederación Agropecuaria Nacional (Art. 37). La base de esta estructura de planificación es la comunidad (gráfico 1).

Junto con este grupo de nuevas organizaciones la ley introduce un conjunto de instituciones (leyes y normas) que regirán su funcionamiento entre sí y con el Estado. La creación de estas nuevas leyes tiene un impacto directo en tres ámbitos de la producción agropecuaria: en el funcionamiento de los mercados agropecuarios, en el proceso de innovación y transferencia de tecnología, y en el financiamiento.

Mercados

La intervención en el mercado es una de las características más importantes de esta ley, que establece metas de producción, regulaciones a la exportación, a la importación y los precios de la producción agropecuaria en el mercado interno. Los precios son regulados a través de la creación de las empresas estatales, cuyo principal objetivo es asegurarse de que “los productos agropecuarios lleguen directamente a los consumidores a precios accesibles” (Art. 19, 2.4). La política de intercambio y comercialización identifica como “propósito supremo servir al ser humano y no así al mercado” (Art. 19, 1).

Innovación y transferencia de tecnología

La innovación es el resultado de una efectiva articulación entre la investigación, la formación en educación superior y educación técnica y lo que se conoce como el proceso de “extensión”, es decir, la forma en que la investigación se traduce en acción a través de la introducción de nuevas prácticas y tecnologías. La tecnología puede ser transferida pero para que sea verdaderamente efectiva tiene además que ser resultado de la investigación local. El desafío es lograr la articulación de los procesos de investigación y formación con la adaptación y creación de tecnologías.

Este importante tema es tratado en la ley a través del fortalecimiento del Instituto Nacional de Innovación Agropecuaria Forestal, cuyo objetivo es “generar tecnologías, establecer lineamientos y gestionar políticas de innovación agropecuaria y forestal para contribuir a la seguridad con soberanía alimentaria. Para lograrlo, esta organización deberá además asegurarse de que el proceso de innovación sea democrático, participativo y asegurando además la participación de “las universidades, institutos técnicos y tecnológicos, escuelas superior tecnológicas y otras instituciones públicas, privadas y comunitarias que desarrollan innovación productiva que deberán realizar investigaciones en el marco de las prioridades estatales en coordinación y siguiendo los lineamientos del ente rector del Sistema Nacional de Innovación Agropecuaria y Forestal” (Art. 21, 1).

Si bien el principio es correcto, lo que queda por definir es el procedimiento. El énfasis en el rol del Estado y la planificación centralizada deja de lado el rol de los incentivos que tendrían que estar presentes para que la investigación se articule con la aplicación de nuevas prácticas, procedimientos y tecnologías.

En realidad, la ley dedica mucho más espacio a la identificación y reconocimiento de nuevas organizaciones y nuevas instituciones que al análisis de la forma en que la comunidad y sus instituciones efectivamente pueden llegar a formar parte del proceso de transformación productiva agropecuaria. De cierta manera, la comunidad pasa a ser un actor más, entre productores individuales, asociaciones de productores y otras representaciones, en la estructura institucional de este andamiaje.

Comunidad y acción colectiva

En varios artículos de esta nueva ley se enfatiza el rol de las instituciones y de las formas propias que tiene una comunidad para organizar sus recursos. La organización colectiva es una de las características más importantes de la producción agropecuaria y del uso de los recursos naturales. Sin embargo, la organización colectiva no se desarrolla única y exclusivamente a nivel de la comunidad.

La economía del manejo de los comunes: la teoría

Mucho se ha escrito y debatido sobre la comunidad y sus instituciones, particularmente desde la antropología y la sociología rural (Temple 2003, Núñez del Prado, 2010). Desde la perspectiva de la teoría económica, la acción colectiva no solo garantiza el bienestar colectivo sino también el individual (Olson, 1971). Este principio es todavía más relevante en un contexto caracterizado por pequeñas unidades de producción familiar con niveles limitados en escala y bajos rendimientos de la producción y con gran dependencia en “bienes de acceso y uso común” como el agua, los pastizales y los bosques en tierras comunitarias.³

Desde la perspectiva de la teoría económica, el dilema en el manejo de los comunes tiene que ver con la naturaleza “pública” de bienes y/o recursos y la presencia de polizones, es decir, personas que acceden a su uso sin invertir en su manejo y en su reproducción. Una comunidad se enfrenta al dilema de asegurar el acceso y uso de los recursos naturales a las personas que efectivamente contribuyen en su reproducción asegurando también la sostenibilidad de estos recursos para el uso de futuras generaciones.

Desde la teoría económica el manejo de los comunes se ha estudiado desde tres perspectivas diferentes y complementarias: la tragedia de los comunes, el dilema del prisionero y la lógica de la acción colectiva.

3 El término “bienes de acceso y uso común” viene del trabajo desarrollado por Elinor Ostrom sobre la gobernanza de los recursos naturales (Ostrom, 1990).

En el célebre artículo titulado “La Tragedia de los Comunes”, Hardin (1968) demuestra que la tragedia de la propiedad comunitaria es que fácilmente conduce a la degradación de los recursos que se tienen en común debido a los incentivos que impulsan a los individuos a obtener beneficios sin contribuir a su mantenimiento y sostenibilidad. El caso utilizado como ejemplo es la tierra comunitaria. Siguiendo esta lógica, el incentivo lleva a actuar de forma tal que: 1) se hace uso excesivo de la tierra comunitaria porque se recibirá todos los beneficios y se compartirá solo el costo de la degradación y 2) no se invertirá lo suficiente en el mantenimiento de la tierra (manejo apropiado de los cultivos y de pastoreo) porque en este caso se asumiría todos los costos de la inversión y solo se recibiría una parte de los beneficios.

El dilema del prisionero es una formalización del modelo de Hardin en el que se demuestra que siguiendo la lógica de la racionalidad individual, dos prisioneros incomunicados no pueden llegar a cooperar para obtener una sentencia menor. Lo interesante de esta paradoja es precisamente el hecho de que la racionalidad individual no conduce a la cooperación.

La lógica de la acción colectiva (Olson, 1965) cuestiona el supuesto de que la posibilidad del beneficio común es una condición suficiente para lograr actuar colectivamente. Desde esta perspectiva, el mayor problema para actuar colectivamente se deriva de la naturaleza de los bienes públicos y lo difícil que resulta excluir a las personas que no participan en su creación y en su mantenimiento. Olson concluye que el tamaño del grupo y la presencia de coerción externa orientada a facilitar el cumplimiento de las reglas de participación son factores que incentivan la cooperación y la acción colectiva. La probabilidad de que se pueda actuar colectivamente se incrementa en grupos pequeños y bajo la presencia de leyes y normas impuestas por un Estado.

Estas tres perspectivas reconocen que el trabajo colectivo asegura mayores beneficios para todos los participantes pero también confirman los problemas asociados a lograrlo. En términos de políticas una de las implicaciones más importantes de estas tres perspectivas es que identifican dos formas de organización de la acción colectiva. Por un lado, el Estado puede actuar de manera coercitiva, imponiendo una estructura institucional (leyes)

que incentive a la organización y trabajo colectivo, a través de penalidades e incentivos a la participación, es decir, creando el contexto institucional que facilite la organización y trabajo colectivo. Por otro lado, el mercado representa otra alternativa. La tragedia de los comunes, por ejemplo, refleja claramente que la propiedad individual de la tierra es una mejor alternativa que la propiedad comunitaria. Esta perspectiva impulsó en los años 90 la necesidad de ejecutar programas que garanticen la propiedad individual y la seguridad jurídica sobre la tierra.

Estado y mercado, por tanto, son las dos alternativas que podrían asegurar un manejo sostenible de recursos de propiedad colectiva como el agua, la tierra y los bosques. En el caso boliviano, el reconocimiento de la comunidad como organización de trabajo colectivo y de sus instituciones como leyes/normas que regulan esta organización representa una intervención del Estado orientada a facilitar el desarrollo de la acción colectiva comunitaria a través del reconocimiento de la institucionalidad local. Sin embargo, en los hechos, el énfasis en la creación de instancias de organización y planificación centralizada demuestra que esta ley asume que en Bolivia es el Estado, y no el mercado, el que puede crear las condiciones propicias para el manejo de los comunes.

Entre el Estado y el mercado: el rol de la organización local, la confianza y la identidad

“La construcción de instituciones que faciliten el desarrollo es un continuo proceso que deberá involucrar directamente a los usuarios. En lugar de diseñar recetas que se apliquen a todos y en todas las circunstancias, el Estado debería enfocarse en realzar las capacidades de los actores sociales en el diseño de sus propias instituciones” (Ostrom, 2003: 11).

Uno de los más importantes aportes del amplio trabajo de Elinor Ostrom (1990, 2003, 2010) es que ni el Estado ni el mercado pueden dar soluciones efectivas y sostenibles al manejo colectivo de los recursos naturales. Por su parte, a través de estudios de caso, Olson demuestra que la cooperación y el trabajo colectivo son posibles y están mucho más presentes de lo que se puede inferir de la teoría económica.

Cuadro 1
Los siete factores que facilitan la acción colectiva

I	Clara definición de la organización
II	Instituciones (reglas) claras
III	Posibilidad de modificar las instituciones
IV	Adecuado sistema de monitoreo
V	Sanciones que puedan ser aplicadas de manera "gradual"
VI	Mecanismos efectivos para la resolución de conflictos
VII	Reconocimiento de la organización por parte del Estado

Los estudios de manejo de recursos colectivos de Olson incluyen experiencias en el manejo de derechos de uso en pesquería, manejo de recursos hídricos y experiencias en el manejo de bosques, entre otras. Lo más relevante de estos estudios de caso es que demuestran que son los propios actores sociales los que logran organizarse y diseñar instituciones que responden mejor al contexto, a las circunstancias y a sus capacidades de organización. En algunos casos, la unidad de organización es la comunidad, en otros, es una asociación formada por varias comunidades e incluso existen casos en los que la organización no tiene mucho que ver con la comunidad pero sí con los intereses, expectativas y capacidades de algunos de sus pobladores. Muchas de estas experiencias son exitosas y se mantienen a lo largo del tiempo, muchas otras no logran mantener los incentivos y terminan sin alcanzar sus objetivos.

¿Qué factores determinan la efectividad de la organización colectiva? El trabajo de Olson identifica siete factores cuya presencia ayuda a lograr el éxito en el desarrollo de emprendimientos productivos colectivos y en el manejo de bienes de acceso común (cuadro 1). Desde esta perspectiva, la necesidad de identificar claramente la organización y las instituciones es determinante. Sin embargo, se tiene también que asumir un cierto grado de flexibilidad en respuesta a cambios en el contexto y a la necesidad de adaptación. Ni organizaciones ni instituciones deberán ser estáticas, su eficiencia más bien depende de su capacidad de adaptación frente a los cambios (North, 1993). Las instituciones asumidas (reglas de comportamiento)

deben incluir sanciones frente al incumplimiento, un sistema de monitoreo y mecanismos efectivos para la resolución de los conflictos. Finalmente, el hecho de que la organización no esté reconocida formalmente por el Estado no debería ser una razón para excluirla o subestimarla.

La organización del trabajo colectivo con normas propias que regulen la participación (y/o el incumplimiento) y con capacidad de adaptación a los cambios en el contexto es, sin duda, un gran desafío. Aquí es importante subrayar algunos aspectos como la confianza, la identidad compartida y las instituciones de solidaridad y ayuda mutua que caracterizan a algunas sociedades más que a otras. La reciprocidad andina, por ejemplo, puede interpretarse como una institución de ayuda compartida basada fundamentalmente en el nivel de confianza que existe dentro de la población que la practica. En este sentido, se podría concluir que los siete factores arriba identificados serán fácilmente implementados en poblaciones que comparten una identidad y que cuentan con instituciones que reafirman la confianza dentro de la organización.

En relación a la dicotomía entre mercado y Estado, los estudios de caso de Olson revelan que la propiedad individual y el mercado no garantizan la sostenibilidad en el manejo de los recursos productivos. De igual manera, leyes, regulaciones y estructuras organizativas diseñadas por el Estado tampoco representan soluciones óptimas para todos los casos.

El Estado puede diseñar e imponer reglas “desde arriba” asumiendo que éstas funcionarán en todos los contextos y en todas las circunstancias, pero el actual desafío que tienen las ciencias sociales, incluyendo la economía, es identificar precisamente cuáles son los factores que determinan el éxito de emprendimientos colectivos y orientar las políticas públicas hacia un contexto institucional que facilite este proceso, considerando que no hay reglas ni recetas que funcionen para todos y en todos los casos.

Una lección muy importante que se deriva de estas reflexiones es que son los propios actores los que dependiendo del contexto y de sus propias capacidades determinan la unidad de organización y las instituciones más apropiadas capaces de facilitar el trabajo colectivo. En muchos casos, la comunidad resulta ser la unidad de organización que responde mejor a los incentivos y a las oportunidades. En otros, son varias comunidades

organizadas bajo otras instancias (cabildos, ayllus, subcentrales, etc.) y que comparten los mismos desafíos, razón por la cual la mejor opción es organizarse de manera colectiva en uno de estos niveles. Otros casos involucran decisiones que se toman a nivel de la unidad familiar y que, por lo tanto, no requieren de la organización colectiva del trabajo.

Identificar a la comunidad como unidad de organización básica limita el análisis de muchas otras alternativas. La reciente movilización del área protegida TIPNIS en Bolivia reflejó, entre otras cosas, la diversidad de organizaciones asumidas para el desarrollo de la acción colectiva. En este caso, las demandas fueron organizadas a nivel de la sub-central del Territorio Indígena Parque Nacional Isiboro Sécore. Esta organización regional es la unidad máxima para definir el acceso y uso de los recursos naturales y representa a 64 comunidades moxeñas, yurakarés y chimanes que conviven en este territorio. Aunque seguramente existen otros niveles internos de organización intercomunal con instituciones específicas respecto del acceso y uso de los recursos naturales del territorio, lo que queda claro es que en este caso el manejo de recursos es colectivo y va más allá de la organización de una comunidad.

La acción colectiva en el manejo de recursos naturales

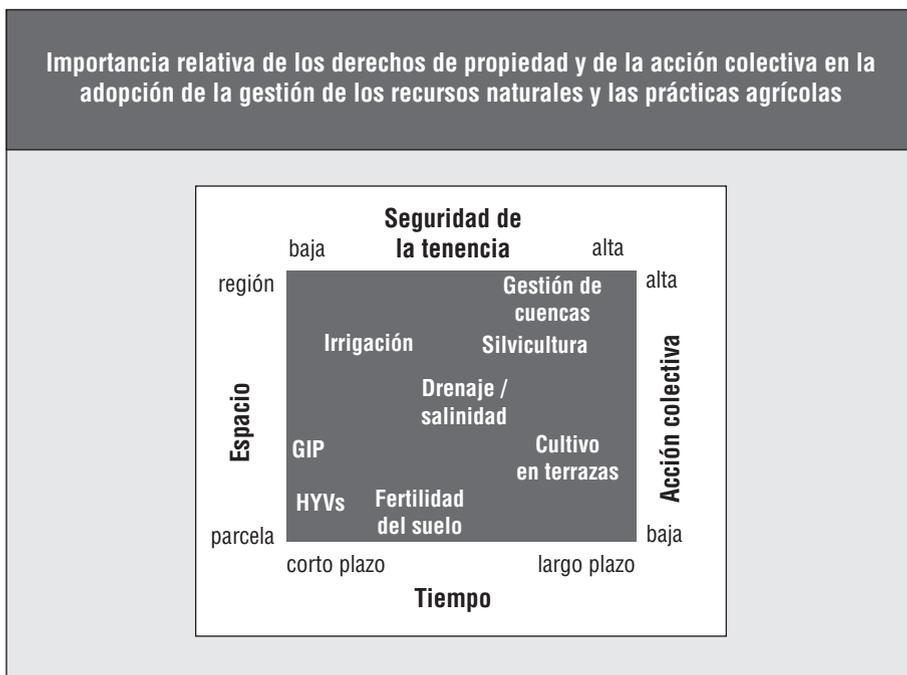
El gráfico 2, a continuación, resume la relación entre prácticas agrícolas y de gestión de recursos naturales y su grado de dependencia de la organización y del trabajo colectivo.

Las prácticas agropecuarias y de manejo de recursos naturales pueden interpretarse como resultado de cuatro factores: 1) el grado de seguridad de la tenencia de la tierra, 2) el tiempo que pasa entre la aplicación de práctica y los resultados obtenidos, 3) el espacio en que se desarrolla la práctica en términos de territorio y 4) la necesidad de cooperar y trabajar colectivamente. Un efectivo desarrollo de cada una de estas prácticas requiere un determinado grado de combinación en el uso de estos factores.

Introducir una variedad de papa mejorada y con mayores rendimientos, por ejemplo, es una innovación que se encuentra localizada en el extremo

izquierdo del diagrama bajo las siglas HYV,⁴ reflejando que en términos de espacio esta práctica se adopta en la parcela. Los resultados/retornos pueden ser observados en el corto plazo, básicamente en el tiempo que tome sembrar y cosechar. Para introducir esta práctica no hay necesidad de contar con altos niveles de seguridad sobre la tenencia de la tierra ni hacer uso del trabajo colectivo. La decisión de introducir una nueva variedad de cultivo se toma básicamente a nivel de la unidad de producción familiar y no incluye la necesidad de coordinación con la comunidad.

Gráfico 2
Acción colectiva, manejo de recursos naturales y prácticas agrícolas



Fuente: Mwangi y Meizen-Dick, 2007.

4 Por sus siglas en inglés HYV's, High Yielding Varieties o Variedades de Altos Rendimientos.

Sin embargo, no todas las decisiones de organización de la producción y manejo de los recursos naturales son individuales. La coordinación es necesaria cuando se trata de implementar nuevas tecnologías –como un manejo integrado de plagas, por ejemplo–, donde por muy efectiva que sea la aplicación de técnicas para reducir las plagas en una parcela individual, ésta no será sostenible a menos que sea también introducida en las parcelas cercanas. Las plagas pueden rotar de una parcela a otra aumentando su incidencia en parcelas cercanas, generando externalidades negativas y sin cumplir el objetivo de erradicar las plagas por lo menos en la parcela donde este manejo había sido introducido.

De igual manera, el manejo de cuencas involucra no solamente la acción colectiva de una comunidad sino de varias instancias de organización (mancomunidades, subcentrales, municipios, etc.) en una determinada cuenca geográfica. En este caso se requiere un alto grado de seguridad sobre el territorio de la cuenca y un alto grado de participación colectiva de todas las organizaciones involucradas, es decir, comunidades dispersas no podrán coordinar esfuerzos de forma efectiva si existen conflictos sobre los derechos de acceso y uso de la tierra y otros recursos dentro del territorio compartido de la cuenca.

En resumen, a medida que el tiempo entre la adopción del manejo y/o práctica agropecuaria y los retornos/resultados de esta adopción se amplía (corto versus largo plazo), el establecimiento de los derechos de acceso y uso se vuelven más importantes, y la necesidad de trabajar de forma coordinada y colectiva es vital.

Conclusiones

Sin duda, la comunidad es una organización con leyes y regulaciones propias que determinan la forma en que se organiza no solamente la vida social sino también la vida política y la economía.

Sostener que las instituciones comunitarias aseguran el bienestar colectivo sobre el individual ha sido y sigue siendo parte de un debate todavía no resuelto (Núñez del Prado, 2010). Las posiciones son pendulares, entre

un extremo donde se asume que comunidad es sinónimo de bienestar colectivo con igualdad y con racionalidad propia, y otro extremo que explica la presencia de la comunidad en un contexto precapitalista, amenazada por la modernización, que traería consigo su gradual desaparición.

Sin duda, ambos extremos resultan poco útiles para explicar la presencia de instituciones basadas en una identidad compartida y en la confianza de grupo que trascienden las fronteras exclusivas de una comunidad y caracterizan una gran parte de la vida social, económica y política no solo de las comunidades sino de la sociedad boliviana en su conjunto. Sin embargo, es importante notar que la continuidad en el uso de estas instituciones no necesariamente garantiza el beneficio colectivo y distribuido igualitariamente. En realidad, que el resultado beneficie a toda la colectividad es solo uno de los posibles resultados. Varios factores influyen el resultado final, incluyendo la distribución económica y del poder político (Acemoglu, 2003, 2012).

En este contexto, no se puede asumir que instituciones comunitarias sean necesariamente las que mejor garanticen la sostenibilidad en el acceso y uso de recursos naturales y en general en el manejo de los “comunes”. Otras instancias de organización podrían incluir un grupo de comunidades que comparten un territorio específico y/o área protegida, una mancomunidad, un cabildo, un ayllu y/o una sub-central.

El reconocimiento de la comunidad como organización con institucionalidad propia representa en sí mismo un avance significativo en la construcción de una nueva institucionalidad dentro del sector agropecuario en Bolivia. Sin embargo, de la forma en que está planteada la ley se puede concluir que no hay revolución productiva sin el Estado, y que el rol de la planificación y de la participación activa del Estado es crucial. En el proceso, el rol de la comunidad como organización y sus instituciones quedan significativamente relegados. El centralismo de la planificación no deja espacio para la participación de la propia comunidad y peor aún de otras formas de organización colectiva creativas, adaptadas a las circunstancias y probablemente con mejores resultados sobre la organización productiva y el manejo de los recursos naturales.

Bibliografía

- Acemoglu, Daron, S. Johnson y J. Robinson
2012 *Why Nations Fail: The Origins of Power, Prosperity and Poverty*. Crown Business. Nueva York.
- 2004 “Institutions as the fundamental cause of long- run growth”. NBER (papel de trabajo). Cambridge.
- CIPCA
2011 “Ley de la Revolución Productiva Comunitaria Agropecuaria” Comentarios y propuestas.
- Flores, Gonzalo
2011 “La Ley INRA de Bolivia: ¿Una segunda Reforma Agraria? <http://www.fao.org/docrep/x1372t/x1372t09.htm#TopOfPage>
- Hardin, G.
1968 ‘The Tragedy of the Commons’, Science, pp. 1243-1248.
- Meizen Dick, Ruth
2007 “Acción colectiva y derechos de propiedad para el desarrollo sostenible”, CAPRI.
- Ministerio de Economía y Finanzas Públicas
2011 *El Nuevo Modelo Económico, Social, Comunitario y Productivo*. Unidad de comunicación. La Paz, Bolivia.
- North, Douglass C.
1993 *Instituciones, Cambio Institucional y Desempeño Económico*. Fondo de la Cultura Económica. México, D.F.
- Núñez del Prado, José
2009 *Economías Indígenas: Estados del Arte desde Bolivia y la Economía Política*. Colección 25 Aniversario. CIDES-UMSA. La Paz.
- Temple, Dominique
2003 *Teoría de la Reciprocidad: Tomo II La Economía de la Reciprocidad*. Padep, GTZ. La Paz.
- Olson, Marcur
1971 *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups*. Harvard University Press. Cambridge.

Ostrom, Elinor

2007 “Challenges and growth: the development of the interdisciplinary field of institutional analysis.” *Journal of Institutional Economics* 3, pp. 239-264.

2003 *Rethinking Institutional Analysis and Development: The Bloomington School* (entrevista a Elinor Ostrom).

1990 *Governing de Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*. Political Economy of Institutions and Decisions. Cambridge University Press, Cambridge.

Zeballos, Hernán

2011 “La Ley de Revolución Productiva Comunitaria Agropecuaria” (artículo en *El Diario*, 16 de junio del 2011). La Paz.

Precios “relativos” y su impacto sobre la producción agrícola en Bolivia

*Rogelio Churata Tola**

Resumen

El presente trabajo analiza el impacto del nivel general de precios “relativos” sobre la rentabilidad de la producción del sector agrícola, tomando en cuenta algunos indicadores como los precios internacionales, los precios domésticos, el rol del tipo de cambio y las medidas de protección arancelaria hacia el sector productivo. Para alcanzar este propósito se sustenta en los planteamientos de Roger Norton (2004) sobre políticas que se constituyen en incentivos hacia los productores y en los estudios de la CEPAL sobre el tema de la pobreza, en la parte empírica, en algunos estudios sobre la problemática de precios de los principales productos alimenticios en Bolivia.

Palabras clave: *Producción agrícola, precios internacionales, precios nacionales, tipo de cambio, aranceles.*

Summary

This work analyzes the impact of the general level of “relative” prices on the profitability of production in the agricultural sector; taking into account some indicators like international prices, domestic prices, the role of the exchange rate and the tariff protection measures towards the productive sector. To achieve this purpose we support it by the proposals made by Roger Norton (2004) on policies that constitute in incentives for the producers and on the CEPAL studies on

* Economista, Máster en Relaciones Internacionales e Integración. Docente investigador de CIDES-UMSA.

the issue of poverty, in the empirical part, in some studies about the issue of prices of main food products in Bolivia.

Key words: *Agricultural production, international prices, national prices, exchange rate, tariffs.*

Introducción

La evolución de los precios de los productos agropecuarios y en especial de los alimentos ha sido una de las grandes preocupaciones no solo para el gobierno nacional sino para las empresas de producción y para las familias. Los precios tienen efectos directos en los productores, consumidores, intermediarios, exportadores e importadores, además influyen en el nivel de renta (ingresos) y los tipos de inversión y empleo en los sectores productivos. Así, en el último informe de perspectiva alimentaria de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) se indica que los precios de los productos alimenticios permanecerán hacia la alza en los próximos doce meses (El Diario, 7/06/11). También se indica que más de la mitad del ingreso que perciben los hogares (pobres) se destina a la compra de los alimentos (FAO, 2004). En Bolivia, una gran parte de los hogares de la población gasta en alimentación cerca del 80% de su presupuesto.

En ese sentido, el comportamiento tanto de los precios internos como de los precios internacionales adquiere gran importancia no sólo para los hacedores de política sino también para la sociedad civil en su conjunto. También sabemos que el gobierno actual ha intervenido en los mercados para controlar y regular los precios de los alimentos a fin de otorgar ciertas ventajas a los consumidores urbanos, pero esta estrategia de control no ha considerado la problemática de una gran parte de la población que se gana la vida en la agricultura, para la cual los mejores precios se constituyen en incentivos para mayor producción. En este contexto, se plantean algunas interrogantes: ¿cuáles son los factores que provocan el alza de precios? y ¿cuán sostenible o hasta qué punto el gobierno podrá mantener una política de control de los precios sobre los alimentos, sabiendo que éstos siempre tienden a incrementarse?

En el presente ensayo se intenta responder a estas preguntas, el objetivo es analizar el impacto del nivel general de precios sobre la rentabilidad de la producción del sector agrícola, tomando en cuenta algunos indicadores como los precios internacionales, los precios domésticos, el rol del tipo de cambio y la rentabilidad de la producción agrícola. El documento se sustenta en los planteamientos de Roger Norton (2004) sobre políticas que se constituyen en incentivos hacia los productores y se nutre de los estudios desde la CEPAL sobre el alza y la volatilidad de los precios de los alimentos, en la parte empírica, en estudios sobre la problemática de precios de los principales productos alimenticios como el azúcar, el maíz y la carne, trabajados por el Ministerio de Desarrollo Rural y Medio Ambiente a fin de contrastar la evolución de los precios internacionales y de los precios internos.

En ese sentido, el trabajo se estructura en tres partes: en la primera parte se resalta los aspectos teórico-conceptuales acerca de políticas de precios para impulsar la producción y la productividad; en la segunda parte se hace un análisis del nivel general de precios relativos y su impacto en el crecimiento del producto en diferentes periodos; finalmente, se extraen algunas reflexiones sobre las políticas de precio y sus consecuencias.

1. Aspectos teórico-conceptuales sobre políticas de precio y producción

Una de las características de la teoría de la modernización es que el papel del Estado y la planificación son elementos esenciales de las políticas de desarrollo económico y social. Asimismo, de acuerdo al enfoque estructuralista una acción decidida de los gobiernos podría promover una continua transformación estructural del sector agrícola a fin de mejorar las condiciones de vida de los pobres que viven no solo en el área rural sino en las áreas marginales de los centros urbanos (CEPAL, 1988).

Igualmente, uno de los elementos del enfoque neoliberal es que asigna una gran importancia a los *niveles de los precios* como una de las variables que contiene mucha información económica y que pueda ayudar a una mejor asignación de los recursos en la economía a fin de alcanzar el crecimiento.

Así, estos enfoques concuerdan en lo que respecta el accionar del Estado en el desarrollo y la importancia de los precios en el crecimiento.

Por su parte, Roger Norton (2004) analiza los precios desde diferentes perspectivas. En algunas ocasiones el propósito es mejorar la eficiencia en la cadena del mercadeo (productor y consumidor) y en otras, es tratar de reducir las fluctuaciones estacionales. La otra perspectiva es inducir a los agricultores y los comerciantes rurales a elevar la calidad del producto y a su vez lograr mayor producción. Igualmente, según Norton existen tres factores estructurales que afectan las tendencias de los precios agrícolas: las tendencias de la oferta y demandas en el mercado, las tendencias de los precios internacionales y la presencia del precio subsidiado en el mercado. Por otra parte, también la política económica nacional ejerce sus efectos en los precios agrícolas a través de instrumentos de políticas sectoriales, como la política arancelaria y de comercio exterior y la política cambiaria (tipo de cambio).

Para ver las tendencias de los precios en el mercado es necesario partir de las tasas de inflación que miden la variación de un conjunto de precios de la economía (mercado) a partir del Índice de Precios al Consumidor (IPC). Este indicador se utiliza como medida de inflación a la variación del nivel general de precios de una economía, por lo que cuantifica el promedio ponderado de precios de los bienes y servicios de consumo, canasta de bienes y servicios, en la que las ponderaciones dependen de la participación de cada uno de los diversos tipos de bienes y servicios en el total del gasto de los consumidores.

Por otro lado, también de acuerdo a Norton, una política arancelaria¹ más uniforme por lo general favorece a la agricultura, ya que los sistemas no uniformes le favorecen más al sector de la industria; en cambio, según Juan Tugores (2002), tiene su efecto básico de encarecer los productos importados en el mercado interno. Por ello es recomendable que los sistemas arancelarios sean relativamente estables en el tiempo, y de acuerdo a la teoría

1 Un arancel es un tipo de impuesto que se grava a los productos de importación y que tiene un efecto directo sobre el nivel de precios en el mercado interno. Este impuesto tiene su efecto en la producción y en el consumo.

económica es posible corregir los déficits en el mercado de bienes y servicios gracias al manejo de ciertos instrumentos de política macroeconómica.

En ese sentido, una devaluación² modifica los precios (relativos) de los bienes y servicios producidos en un país respecto a los producidos en otros países, de manera que el gasto de los consumidores se desvía hacia los productos nacionales. Siguiendo con Norton, el tipo de cambio juega un rol importante en el desarrollo agrícola, debido a que los agricultores están muy al tanto de los precios de las importaciones que compiten con sus productos en el mercado interno, por lo que los cambios en el precio de la moneda extranjera pueden *estimular la producción* en el sector agrícola.

Por el lado de las exportaciones, una devaluación convierte a los productos nacionales relativamente más baratos para los importadores extranjeros que reaccionan aumentando sus niveles de demanda. A nivel de empresa, una medida cambiaría sin duda resultará alentadora porque mejora sus niveles de rentabilidad. Así, por ejemplo, un tipo de cambio sobrevalorado los abarata en términos de moneda nacional, es decir, no son beneficiosos para el productor que destina su producción al mercado interno, en cambio, pasa lo contrario para el exportador agrícola que destina su producción a los mercados externos.

Sin embargo, desde otro punto de vista, una devaluación afectaría considerablemente a las familias que perciben un salario y quieren tener un margen de ahorro en moneda nacional. Otra de las razones que los diseñadores de política económica deben considerar es el efecto transmisión que pueden producir las diferentes políticas sobre la estabilidad de precios y el crecimiento del producto.

Por tanto, los niveles de precios y el tipo de cambio desempeñan la misma función en el sistema de precios, en este caso en los sistemas de producción. Hecha la conceptualización, analizaremos los impactos de los precios relativos en la producción del sector agrícola.

2 Se entiende como el aumento de la cantidad de la moneda nacional que hace falta para adquirir una unidad de moneda extranjera.

2. Precios “relativos” y su impacto en la producción agrícola: análisis comparativo

Precios internacionales³

El mayor impacto de la crisis financiera internacional del año 2009 fue la pérdida de dinamismo de la actividad económica del sector real de la mayor parte de las economías latinoamericanas, expresada en la contracción del producto. Esta menor producción se reflejó en una mayor demanda de los productos, en especial de los productos básicos alimenticios y su efecto en el nivel de precios. Este incremento de precios de algunos productos de la canasta familiar ha despertado particular interés en los últimos meses y se conocen diversas explicaciones de distinta naturaleza, dado que el comportamiento de este incremento depende de varios factores e interpretaciones.

Uno de los factores es el comportamiento de las cotizaciones de precios en los mercados internacionales de los principales productos agrícolas y sus implicancias en la economía interna, particularmente en el nivel de precios, y por ende una insuficiente oferta sostenida en el país.

Los precios internacionales de los alimentos subieron bruscamente a principios del año 2011 hasta los niveles alcanzados en la gran crisis alimentaria de los años 2007 y 2008, y luego bajaron en mínima proporción hacia finales de la gestión (ver gráfico 1); los productos que mantuvieron precios estables fueron la carne y derivados lácteos. De acuerdo al índice de la FAO los precios de los alimentos se sitúan todavía 37% por encima de su nivel alcanzado en mayo de 2010 (El Diario, 7/06/11). Los descensos en los precios internacionales de los cereales y el azúcar fueron responsables por el ligero aumento en la cosecha.

3 Los precios internacionales son definidos como el valor monetario de bienes que se cotizan en mercados externos para productos exportables de Bolivia. Se fijan entre centros comerciales mundiales de notoria influencia y gravitación económica en pizarras de Londres, Tokio, Nueva York, entre otros.

En efecto, en el caso boliviano el incremento de las cotizaciones de los principales productos agrícolas a nivel internacional tuvo su efecto más relevante debido a que la economía boliviana es pequeña y siempre receptora de precios. El hecho de estar especializados en productos básicos nos hace altamente vulnerables a los cambios de los precios y los efectos negativos en la estructura del sector agrícola. Los precios de productos agrícolas en su mayoría han tenido cambios, inicialmente incrementos desde el segundo trimestre del año 2010 y con mucho más fuerza en el primer semestre del año 2011 (ver gráfico 1). Esta situación también se ha expresado en el mercado interno cuando los precios de los principales productos alimenticios estaban teniendo incrementos constantes.

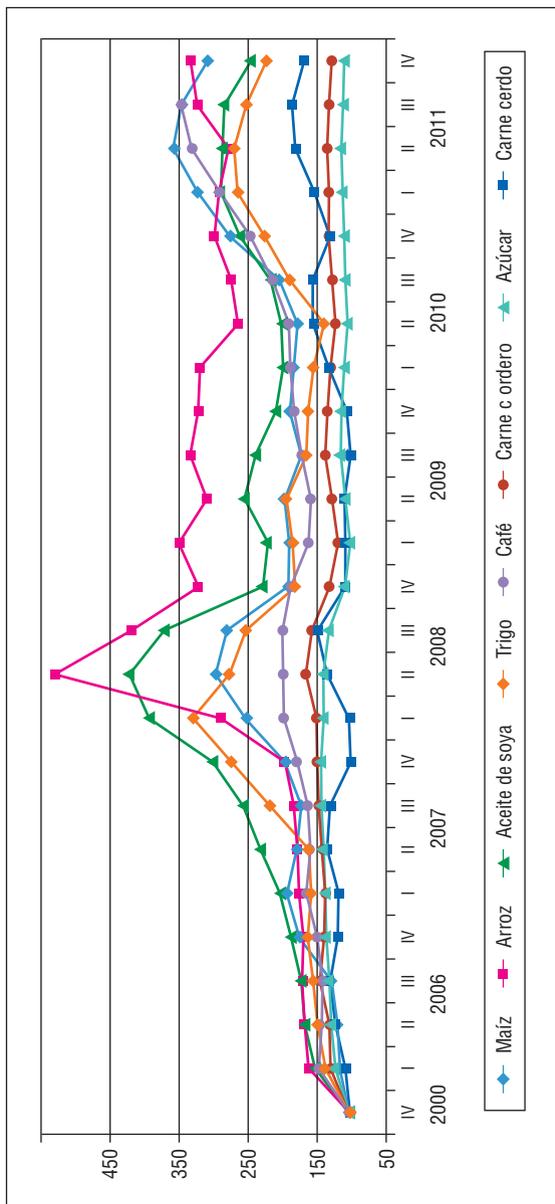
Los precios del maíz en el mercado interno sufrieron un alza en noviembre de 2009, ocasionada por un desincentivo de la producción debido a los precios bajos a mediados de ese año y por la especulación de los acopiadores intermediarios, además que posteriormente factores climáticos afectaron la producción. Con la cosecha de la campaña de verano 2010-2011 y la importación la oferta se incrementó y su efecto en el precio fue hacia la baja (ver gráfico 2). Sin embargo, una perspectiva creciente por la demanda de este producto en el mercado internacional (como alimento y biocombustible) que continuó presionando sobre el precio para mantenerlo elevado.

En definitiva, la estrategia del gobierno para ejercer cierto control sobre los precios en el mercado doméstico se hizo aún más compleja cuando los precios internacionales presentaron una tendencia hacia el incremento; ya los diferentes informes de la FAO preveían esta situación.

La política cambiaria

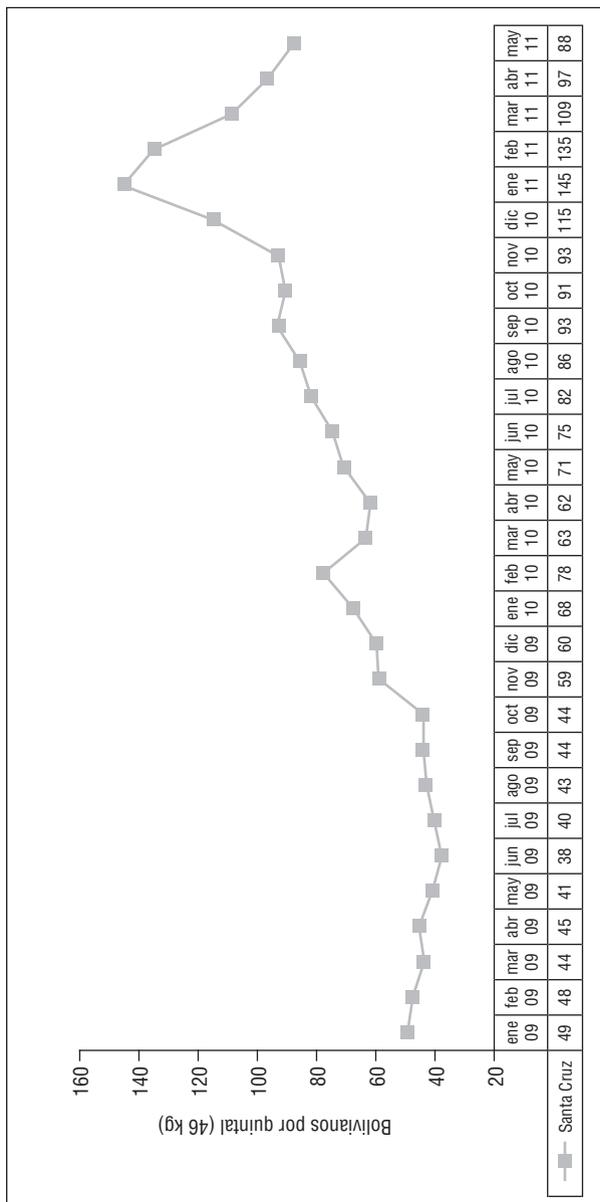
La política cambiaria del Banco Central estuvo orientada a mantener la estabilidad de precios mediante mini devaluaciones hasta la gestión 2006 y con mini revaluaciones desde el año 2007 (ver cuadro 1). No obstante de fijar la paridad cambiaria a través de intervenciones en el mercado cambiario para evitar los desequilibrios en el mercado de bienes, la autoridad monetaria no pudo mantener la estabilidad en los precios. En ese sentido, los factores externos tuvieron fuerte incidencia en los incrementos constantes del nivel de precios de rubros alimenticios.

Gráfico 1
Precios internacionales de productos agrícolas
(en dólares americanos)



Fuente: Elaboración con datos del FMI.

Gráfico 2
Precio mayorista de maíz duro
(Bolivianos por quintal)



Fuente: Tomado del Ministerio de Desarrollo Rural y Tierras, 2011.

Cuadro 1
Relación de producción con el tipo de cambio

Año	Tipo de cambio		Producción	
	(Bs/\$US)	Devaluación/Revaluación	(T.M.)	Variaciones
2001	6.62		9,773,637	
2002	7.18	8.5	10,134,449	3.7
2003	7.67	6.8	10,832,974	6.9
2004	7.95	3.6	10,812,173	-0.2
2005	8.09	1.8	11,244,511	4.0
2006	8.06	-0.3	12,141,881	8.0
2007	7.90	-2.0	10,881,205	-10.4
2008	7.29	-7.7	13,774,083	26.6
2009	7.07	-3.0	15,228,796	10.6
2010	7.07	0.0	12,797,844	-16.0
2011	6.96	-1.53	n.d.	

Fuente: Elaboración propia con datos del INE.

El ritmo de las devaluaciones del boliviano no pudo contrarrestar la depresión del producto ni mucho menos impulsar la producción, ya que las tasas de crecimiento de producción no reflejan las tasas de devaluación del boliviano. Razón por la cual, en el último periodo, mantener estables los precios relativos como el dólar estadounidense no produjo efectos de transmisión a los precios internos, debido a que el gobierno hizo esfuerzos por mantener una disciplina monetaria y fiscal a fin de evitar el crecimiento de los precios (inflación).

Después de la crisis de producción del año 2009 y 2010, luego que ésta había disminuido en 16% para el año 2010, se percibió en el mercado boliviano la escasez de algunos bienes en la canasta de los consumidores, lo que provocó un incremento en los precios de estos productos, por el mecanismo típico del mercado (la cantidad demandada de cualquier tipo de bien está inversamente relacionada con el precio). Este fue una situación de contracción de la oferta agregada, por tanto cabía la esperanza de que la

oferta agregada se ajustara a la mayor demanda para equilibrar los precios en el mercado. Tal situación no ocurrió en los hechos.

Por otra parte, los incrementos en los precios responderían a un incremento en la cantidad de dinero circulante en la economía nacional. Esto puede responder a diversos aspectos, un indicador bastante comentado por el gobierno fue el incremento de las reservas internacionales en el Banco Central (en más de 12 mil millones de dólares) como resultado de una mayor entrada de divisas a la economía nacional desde el resto del mundo gracias a la exportación de recursos naturales (especialmente de los minerales). En este caso, los agentes económicos disponen de mayor cantidad de dinero circulante y tienden a gastar más, de esta manera generan excesos en la demanda y presionan los precios hacia la alza.

En definitiva, la política cambiaria en Bolivia ha estado dirigida más a reducir y controlar las expectativas inflacionarias, sobre todo por la alta sensibilidad que muestran los precios domésticos a la depreciación, y no relacionada a los aspectos económicos en su conjunto, a pesar de que la expectativa de la población sobre los valores de las variables económicas (precio y producción) a futuro. Los precios se elevaron porque el gobierno no previno la posible escasez de algunos productos importantes y significativos de la canasta de bienes que demandan los consumidores (crecimiento demográfico), además de los cambios de los agentes en las expectativas de precios futuros, que comúnmente se conoce como “especulación”.⁴

Importación de artículos alimenticios

En el Plan Nacional de Desarrollo (2006-2010), programa del gobierno actual, se plantea garantizar la seguridad alimentaria y para ello se propone una serie de proyectos y estrategias para transformar la estructura productiva agraria a fin de disminuir la dependencia de importación de algunos rubros alimenticios. En ese contexto, se plantean cambios fundamentales en la composición del sector agropecuario y la distribución geográfica de la producción.

4 Argandoña, Gamez, Mochón, *Macroeconomía avanzada*, (primera edición) 1997.

Sin embargo, según datos oficiales del INE, las importaciones de los principales rubros alimenticios aumentaron significativamente en el año 2011. Así, por ejemplo, en febrero y marzo Bolivia compró maíz y trigo, 68.921 y 45.685 toneladas respectivamente, llegando a sumar al final del periodo 447.553 toneladas. El relación al azúcar, el país importó en total 112.364 toneladas en la gestión 2011, llegando el pico en el mes de abril cuando se importó 26.344 toneladas, tal como muestra el siguiente cuadro.

Cuadro 2
Importación de principales rubros alimenticios - 2011
(en toneladas métricas)

Meses	Carne y preparados	Lácteos y huevos de aves	Pescado	Cereales y preparados	Legumbres y frutas	Azúcares y preparados
Enero	75	591	570	36,745	6,542	6,873
Febrero	76	712	837	68,921	5,284	16,303
Marzo	69	959	1,460	45,684	4,837	24,072
Abril	107	738	1,543	34,231	4,620	26,344
Mayo	262	875	545	34,508	5,235	12,420
Junio	105	671	1,163	58,090	7,303	7,888
Julio	132	987	1,045	29,591	8,409	10,329
Agosto	172	1,073	942	31,795	8,729	1,381
Septiembre	142	701	802	30,189	8,397	1,982
Octubre	321	599	1,044	26,418	8,933	1,799
Noviembre	332	812	995	26,009	5,681	1,670
Diciembre	238	678	1,343	25,371	4,724	1,303
TOTAL	2,030	9,395	12,289	447,553	78,692	112,364

Fuente: Elaboración propia con datos del INE.

Superficie cultivada, producción y rendimiento

De acuerdo a la información del Ministerio de Desarrollo Rural y Tierras, la superficie cultivada del total de los cultivos en Bolivia, para el año 2010, disminuyó en 5.12% respecto del año 2009, es decir, de 3 millones de ha

en 2009 a 2.8 millones de ha en 2010. Los cultivos de maíz, sorgo y girasol disminuyeron fuertemente, según información oficial del INE (ENA, 2008) sus superficies eran de 416.685 ha y 311.060 ha respectivamente en el año agrícola 2008-2009; para el año agrícola 2009-2010 las superficies cultivadas fueron menores de 314.292 ha y 235.434 ha, respectivamente. En el caso del maíz, sin embargo, se estima una recuperación de la superficie cultivada, como influencia de las superficies de hectáreas cultivadas en Santa Cruz.

Otros cultivos como la caña de azúcar también bajaron en 2.2%, que en términos de superficie cultivada significa una disminución de 3.399 ha, es decir, de 156.115 ha en el año agrícola 2008-2009 a 152.716 ha para el año agrícola 2009-2010. En cambio, el cultivo de trigo se incrementó en 12.6%, de 156.670 ha en el año agrícola 2008-2009 a 176.458 para el año agrícola 2009-2010.

En cuanto a los rendimientos, el cambio fue el mismo, con excepción del cultivo de girasol que tuvo un rendimiento mayor en 4% (cuadro 3). Los otros cultivos tuvieron incrementos bastante moderados, tanto en superficie cultivada como en su rendimiento. En efecto, los únicos productos importantes que registraron incrementos significativos en cuanto a rendimiento fueron el trigo y el arroz con cáscara, ambos base de la canasta alimentaria de la mayoría de la población.

El siguiente cuadro 3 muestra en forma sintética los cambios producidos en la agricultura en los años agrícolas 2007-2008, 2008-2009 y 2009-2010.

Los datos muestran que en el año 2010 la producción de caña de azúcar cae en 25% aproximadamente debido a factores climáticos como sequía y retraso de las lluvias, aunque para el año 2011 se preveía una recuperación del 12% (MDRyT, junio de 2011).

Igualmente, los datos del Ministerio de Desarrollo Rural y Tierras (MDRyT) señalan una recuperación de la producción de azúcar por ingenio del orden del 12% aproximadamente, por lo que se estima que se obtendrá suficiente azúcar para el consumo interno hasta la próxima campaña del 2012, incluso se estima un excedente de más de 40.000 toneladas para cumplir con las obligaciones que tiene el país con el mercado internacional.

Cuadro 3
Superficie cultivada, producción y rendimiento
(según tipo de cultivo)

CULTIVO	2008			2009(p)			2010(p)			Variación porcentual		
	Sup. (ha)	Prod. (T.M.)	Rend. (kg/ha)	Sup. (ha)	Prod. (T.M.)	Rend. (kg/ha)	Sup. (ha)	Prod. (T.M.)	Rend. (kg/ha)	Sup. (ha)	Prod. (T.M.)	Rend. (kg/ha)
Arroz con cáscara	178,533	435,960	2,442	186,804	410,994	2,200	193,843	449,482	2,319	3.8	9.4	5.4
Cebada en grano	55,302	47,010	850	55,943	47,608	851	56,620	47,604	841	1.2	0.0	-1.2
Maíz en grano(1)	408,705	1,000,385	2,448	416,685	1,174,447	2,819	314,292	718,014	2,285	-24.6	-38.9	-18.9
Quinoa	50,356	28,809	572	52,411	29,873	570	53,946	30,900	573	2.9	3.4	0.5
Sorgo en grano(1)	134,327	436,133	3,247	130,032	503,038	3,869	87,032	335,536	3,855	-33.1	-33.3	-0.3
Trigo(1)	134,795	161,553	1,199	156,670	201,508	1,286	176,458	255,356	1,447	12.6	26.7	12.5
Cacao	8,239	4,357	529	8,471	4,510	532	8,627	4,652	539	1.8	3.1	1.3
Café	29,334	27,403	934	30,380	28,407	935	29,815	28,918	970	-1.9	1.8	3.7
Caña de azúcar	151,139	7,458,808	49,351	156,115	7,816,824	50,071	152,716	5,891,788	38,580	-2.2	-24.6	-22.9
Girasol(1)	259,218	298,642	1,152	311,060	394,207	1,267	235,434	310,188	1,318	-24.3	-21.3	4.0
Maní	12,373	13,000	1,051	12,657	13,315	1,052	12,432	13,439	1,081	-1.8	0.9	2.8
Soya(1)	835,039	1,225,885	1,468	902,218	1,892,619	2,098	922,115	1,917,150	2,079	2.2	1.3	-0.9

Fuente: Elaboración propia en base a datos del INE, del Ministerio de Desarrollo Rural y Tierras, y de la Encuesta Nacional Agropecuaria 2008.

(1) Incluye campaña de invierno de año anterior.

(p) Preliminar.

En cuanto al cultivo de maíz, el gobierno impulsó en Santa Cruz dos cultivos al año a partir de la dotación de semillas mejoradas, créditos con bajas tasas de interés, fomento en la mecanización, asistencia técnica (EMAPA), almacenamiento en silos y regulación de precios. Según información de PROMASOR se prevé cultivar 100 mil hectáreas en la campaña de verano y 80 mil para invierno (ver cuadro 4); con lo que se prevé un superávit de oferta de maíz para esperar la próxima campaña 2012.

Cuadro 4
Balance de oferta y demanda de maíz duro
(en toneladas)

TIPO	2008	2009	2010(p)	2011e
Producción	874.172	751.997	660.291	750.419
Importación maíz duro	15.427	1.722	35.135	37.500
Oferta Total	889.599	753.719	695.426	785.419
Consumo intermedio (animal)	711.679	678.347	695.306	737.024
Exportación	10.159	33.337	0	0
Consumo final (hogares)	31.288	30.662	30.969	31.434
Demanda Total	753.126	742.346	726.275	768.458
Variación de existencia	136.472	11.372	-30.849	16.962

Fuente: MDRyT – PROMASOR, 2011.

Si las cosechas no son suficientemente grandes para cubrir la demanda insatisfecha de la población, porque las condiciones climáticas no ayudan –lluvias demasiado escasas o demasiado abundantes perjudican los rendimientos fundamentalmente del trigo y del maíz–, la situación de los cultivos agrícolas y los productos alimenticios será de tensión, porque los niveles de precios mundiales hacia la alza, como se los proyecta, constituyen una amenaza para la población boliviana con déficit de alimentos y además con bajos ingresos.

3. Conclusiones

El análisis del impacto de los precios relativos sobre la producción agrícola se realizó en base a la información empírica del comportamiento del nivel

de precios en el mercado internacional y en el mercado interno y su efecto en la producción del sector agrícola. A continuación se sintetizan algunas conclusiones y reflexiones sobre las políticas y estrategias que se han estado ejerciendo por los decisores de política en el tema agropecuario.

A inicios del año 2006, en Bolivia comenzó a desarrollarse una nueva concepción sobre el desarrollo agropecuario orientada a generar cambios de Transformación de la Estructura Agraria (TEA). Estos cambios estaban asociados a una mayor participación de actores representativos de los diversos sectores de la población local agrícola a fin de superar el problema de la pobreza en las poblaciones originarias e indígenas y en especial garantizar la seguridad alimentaria para los bolivianos y las bolivianas en su conjunto. Todo ello, a partir de un cambio de paradigma crítico al modelo neoliberal de desarrollo. Sin embargo, si bien se plantean una serie de políticas para viabilizar ese objetivo, en los hechos se observan algunas deficiencias en cuanto a la ejecución de programas y proyectos para concretar esa propuesta de cambio.

En ese sentido, la crisis alimentaria de finales del año 2010 y la evolución de los precios agrícolas, en especial de los alimenticios, significaron una preocupación constante para el gobierno y las unidades productivas. Lógicamente, este incremento del nivel general de precios impactó directamente a los hogares de menores ingresos (pobres) y a las poblaciones campesinas del área rural dedicadas a la actividad agropecuaria, debido a que la mayor parte de los pobres rurales está constituida por unidades productivas pequeñas a nivel de familia.

Por otro lado, el incremento de los precios de las cotizaciones de los principales productos agrícolas a nivel internacional tuvo un impacto directo en la demanda y no así en la oferta, es decir, no tuvo efectos en la producción, al contrario, las condiciones climáticas no ayudaron a la producción, lluvias demasiado escasas o demasiado abundantes perjudicaron los rendimientos de algunos productos alimenticios. Por tanto, la estrategia del gobierno para ejercer control sobre los precios en el mercado doméstico no dieron los resultados esperados, por consiguiente, la situación se torna más compleja, más aún cuando los diferentes informes de la FAO prevén una alza de los precio en el futuro.

Aunque, aparentemente, las medidas de devaluación no aumentarían los precios y más bien estimularían la producción, en los hechos ocurrió lo contrario, de modo que la política cambiaria en Bolivia estuvo dirigida a reducir y controlar las expectativas inflacionarias por la alta sensibilidad que muestran los precios domésticos a la depreciación y los fenómenos externos. Tal es el caso de los precios mundiales que tuvieron su impacto significativo en los bienes domésticos. A ello hay que sumar el crecimiento demográfico y los cambios de los agentes en las expectativas de precios futuros, es decir, lo que comúnmente se denomina “especulación”.

Por tanto, la situación de los cultivos agrícolas y las expectativas de los precios ponen en tensión a los decisores de política porque se espera que el potencial de cosecha no sea suficiente para cubrir la demanda y los niveles de precios mundiales se muestran hacia la alza, lo que a su vez se constituye en una amenaza para la población boliviana con déficit de alimentos y con bajos ingresos. Así, el gobierno prevé implementar el Observatorio Agroambiental para prevenir las incertidumbres y los riesgos, además para sistematizar y generar información especializada, monitorear los cultivos y los precios de los productos de la canasta familiar.

Finalmente, es importante anotar que los diferentes factores que se han analizado en el Plan Nacional de Desarrollo para el desarrollo agrícola se muestran esperanzadores porque definen la transformación de la estructura de tenencia y acceso a la tierra y pretenden dinamizar los mercados de productos agropecuarios, por lo que las políticas estarían orientadas a la producción para la soberanía alimentaria. En definitiva, solo queda esperar a ver qué se avecina detrás de los ruidos sobre la temática del agro en Bolivia.

Bibliografía

- Argandoña, Antonio; Mochón, Francisco
1997 *Macroeconomía avanzada. Modelos dinámicos y teoría de la política económica*, primera edición, McGraw Hill, España.

CEPAL

2012 “Respuestas de los países de América Latina y el Caribe al alza y volatilidad de los precios de los alimentos y opciones de colaboración”, Boletín CEPAL, FAO, IICA, N° 1, marzo.

FAO

2011 “Informe de perspectiva alimentaria”, Análisis de los mercados mundiales.

Norton, Roger

2004 “Políticas que influyen sobre los incentivos a los productores”, en: *Políticas de desarrollo agrícola: conceptos y principios*, FAO, Roma, pp. 65-128.

Tugores, Juan

2002 *Economía internacional globalización e integración regional*, quinta edición, McGraw Hill, España.

INE

2011 Boletines Estadísticos, La Paz.

Ministerio de Planificación del Desarrollo

2007 Plan Nacional de Desarrollo, 2006-2010, La Paz.

Ministerio de Desarrollo Rural y Tierras

2011 Informes de SISPA, La Paz.

Periódico El Diario

La Paz, 7 de junio de 2011.

Desarrollo, proceso de cambio y lucha contra el hambre en Bolivia: el caso de EMAPA*

Stefano Rivas**

Resumen

La política del gobierno de Evo Morales, conocida como innovadora en algunos sectores profesionales del mundo, y el proceso de cambio ha generado muchas expectativas, de allí el interés del autor por acercarse a la situación de Bolivia para abordar su tesis de maestría y concentrarse en EMAPA como uno de los instrumentos operativos más claros en el momento que realizó su estadía en Bolivia. En base a la información recogida, datos, entrevistas, se concluye que efectivamente el gobierno de Bolivia tiene en EMAPA una herramienta prometedora, sin embargo, para que cumpla con los postulados del proceso de cambio y las expectativas que ha generado en

* El presente artículo está basado en las investigaciones realizadas para la tesis de maestría del autor, concluida en enero de 2011. Durante la fase de investigación eran muy pocos los documentos oficiales disponibles sobre la empresa, por eso fue necesario analizar directamente la Constitución y los planes de desarrollo para entender su génesis. Actualmente es posible acceder a una página web completamente dedicada a EMAPA, donde se encuentran documentos sobre la gestión pasada y los planes para el futuro. El presente trabajo ha sido actualizado con las nuevas informaciones disponibles, sin embargo, una lectura justa deberá tener presente esta aclaración. Para la investigación se realizó una serie de entrevistas a testigos significativos y un análisis de las partes interesadas (*stakeholders*) constituyó parte del trabajo. Información específica sobre la metodología, los guiones y las transcripciones de las entrevistas están disponibles en: stefanorivas@hotmail.com

** Licenciado en Ciencias para la Cooperación Internacional en la Universidad de Bolonia, Italia.

los productores, necesita modificar algunos aspectos, como adecuarse a las características de la producción campesina y otorgar algún protagonismo a las organizaciones sociales.

Palabras clave: EMAPA, seguridad alimentaria, política pública.

Summary

The policies of the Evo Morales government, known as innovative in some professional sectors of the world, and the process of change have generated many expectations, from there is interest of the author to get to know the situation of Bolivia to touch on his graduate thesis and concentrate on EMAPA as one of the clearer operative instruments during his stay in Bolivia. Based on information, data, interviews, we conclude that effectively the government of Bolivia has in EMAPA a promising tool, however, for it to fulfill with that is postulated in the process of change and the expectations it has generated in producers, it needs to modify some aspects, how it can adjust itself to the characteristics of farming production and provide some limelight to the social organizations.

Key words: EMAPA, food security, public policy.

Introducción

Han pasado cuatro años desde la creación de EMAPA, la Empresa de Apoyo a la Producción de Alimentos creada por el gobierno de Evo Morales para contar con un instrumento más en la gestión de las políticas dirigidas hacia el sector rural. La vuelta a un rol en primer plano del Estado, en el direccionamiento del desarrollo rural, representa una de las transformaciones más importantes incluidas en el llamado *proceso de cambio*, e incluye el gran desafío de mejorar las condiciones de vida de millones de bolivianos, tanto de los que viven en el medio rural, y que son directamente beneficiarios de los programas del gobierno, como de quienes viven en las ciudades, empeñados en resistir a las periódicas crisis de alimentos y en hallar la manera de conseguir una canasta de productos nutricionalmente aceptable para sus propias familias.

Cuatro años es un plazo de tiempo suficiente para intentar una primera evaluación del trabajo hecho, evidenciando en los resultados lo positivo y lo negativo, produciendo materiales que puedan ser útiles en la revisión de los proyectos.

El presente artículo¹ intenta hacer una primera evaluación del trabajo de EMAPA y se concibe como un material que pueda ser útil para redireccionar la empresa para aumentar sus beneficios.

Un ataque frontal contra la pobreza, finalmente

Al ser elegido, hace aproximadamente cinco años, el presidente Morales sabía muy bien que el país que le había tocado gobernar era uno de los más pobres del continente americano, y que en su capacidad de enfrentar, combatir y vencer el hambre y la pobreza residía el éxito o la derrota de su experiencia política. Consciente de las profundas transformaciones que era necesario realizar para respetar el mandato popular, el nuevo gobierno asumió el compromiso de poner en práctica un *proceso de cambio*, que además de incluir un proceso constituyente –que culminó con la aprobación popular de la nueva Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia–, comprende la planificación de la intervención pública a través de un Plan Nacional de Desarrollo (PND), llamado *Bolivia Digna, Soberana, Democrática y Productiva para Vivir Bien* y una serie de planes de desarrollo sectoriales, entre ellos un plan para el desarrollo rural, llamado *Revolución Rural, Agraria y Forestal*.

El conjunto de los planes de desarrollo y la nueva Constitución contienen la nueva visión sobre el desarrollo de la cual el gobierno se hace portavoz, y que se empeña en alcanzar a través de una serie de acciones programadas por un tiempo que va de 2010 a 2020.

El elemento esencial del *proceso de cambio* es que el objetivo del desarrollo deja de corresponder a una magnitud cuantitativa, como el PIB, y pasa a entenderse más como un conjunto de condiciones de la existencia que se resumen en el *Vivir Bien*, definido en el PND como “el fundamento de la nueva propuesta de desarrollo”,² que “a partir de los elementos comuni-

1 Resumen de la tesis de maestría realizada con el imprescindible apoyo del CIDES-UMSA y de los amigos del CIPCA.

2 Plan Nacional de Desarrollo, p.11.

tarios enraizados en pueblos indígenas, comunidades agrarias, nómadas y urbanas [...], postula una visión cosmocéntrica que supera los contenidos etnocéntricos tradicionales del desarrollo”.³ En otras palabras, el gobierno, por un lado, reconoce múltiples dimensiones al desarrollo, materiales e inmateriales, que tienen que ver con la satisfacción y las condiciones de vida además que con la economía y, por otro lado, acusa a la concepción del desarrollo precedente como una de los principales culpables de las actuales condiciones de pobreza.

Por esta razón en los planes de desarrollo encontramos una profunda crítica al modelo tradicional de desarrollo, según la cual “la reducción de la pobreza quedaba [...] supeditada al mercado”,⁴ y el Estado abdicaba sus responsabilidades, debilitado progresivamente por las políticas neoliberales. Ese modelo, definido como “primario-exportador”, por su inclinación a generar ingresos a través de la venta de los recursos naturales en el extranjero, sin preocuparse suficientemente de las dinámicas del mercado interno, es indicado como el principal responsable de la situación de pobreza, tanto que “la discriminación social, económica y política de la mayoría de la población aumentó [...] a la par que creció y se diversificó la exportación primaria y la depredación de los recursos naturales”.⁵

En esta situación el gobierno se propone instaurar un proceso que pueda dirigir el país hacia otro modelo de desarrollo, que a partir de un paradigma diferente pueda reconocer todos los sujetos anteriormente excluidos y modificar la estructura de redistribución de la riqueza producida, favoreciendo mayormente a la población pobre.

Uno de los aspectos más innovadores del proceso es el reconocimiento de la importancia de los pequeños productores rurales, o sea, de los campesinos, indígenas, poblaciones originarias y de todo el que vive en y con el medio rural. Este reconocimiento se hace a partir de tres factores principales: su rol en la generación de empleos, su participación en la formación de la renta nacional, y la importancia de su producción para alimentar la

3 Ídem.

4 Ídem. p. 4.

5 Ídem. p. 5.

población del país:⁶ “las empresas campesinas, asociaciones de productores rurales y urbanos, cooperativas, micro y pequeñas empresas familiares son células económicas generadoras de empleo y distribuyen ingreso con una elevada contribución a la economía nacional”.⁷

Este cambio de perspectiva hacia el desarrollo es compartido con parte del debate internacional sobre el tema, y responde a la necesidad de cambiar estrategias después de décadas en las cuales, salvo muy pocas excepciones, los resultados de la lucha contra el hambre y la pobreza fueron prácticamente nulos, cuando la situación no empeoró, como se evidencia en los informes de la FAO.⁸

Según un estudio de la FAO y el Banco Mundial comisionado a más de 400 científicos de varios países, publicado con el nombre de Evaluación Internacional de los Conocimientos, Ciencias y Técnicas Agrícolas para el Desarrollo,⁹ la agricultura campesina, cuando es considerada en el conjunto de sus actividades, no sólo no tiene nada que envidiar en términos de productividad a la agricultura industrial, sino que puede aportar un valor mayor derivado de sus múltiples funciones sociales, culturales y ecológicas.

Este tipo de análisis sobre la producción rural se acerca a los conceptos sostenidos por el gobierno boliviano, y configura una transformación muy amplia en lo que se considera importante alrededor del medio rural. Hasta hace muy poco tiempo no se habría aceptado una lectura de este tipo; la solución comúnmente dada al problema del hambre en el área rural tenía mucho que ver con la migración hacia las ciudades y con el empleo en la industria más que con la valorización de la vida en el campo.

La capacidad de los campesinos de generar una renta directamente disponible para la parte más pobre de la población, y la importancia que esto tiene para combatir el hambre –como está reiterado también en el *Informe sobre el desarrollo mundial 2008: agricultura para el desarrollo*, del

6 Los pequeños productores rurales siguen siendo los responsables de la alimentación de gran parte de la población, especialmente en el sector rural.

7 PND, p. 14.

8 FAO (2009), *El estado de la seguridad alimentaria en el mundo*.

9 International Assessment of Agricultural Knowledge, Science and Technology for Development (IAASTD), 2008, en: www.agassessment.org

Banco Mundial–, fue finalmente aceptada por el gobierno. Con esta clave de lectura se analiza aquí el valor de la experiencia de EMAPA.

El compromiso del gobierno en este sentido está reiterado también en la carta fundamental, por ejemplo en su Artículo 406,¹⁰ según el cual el “Estado garantizará el desarrollo rural integral sostenible por medio de políticas, planes, programas y proyectos integrales, de fomento de la producción agropecuaria, artesanal, forestal y del turismo, con el objetivo de obtener el mejor aprovechamiento, transformación, industrialización y comercialización de los recursos naturales renovables”.¹¹

EMAPA, clave para la intervención del Estado en el sector rural

EMAPA fue creada el 15 de agosto de 2007 mediante el Decreto Supremo N° 29230,¹² en el contexto del PND y del correspondiente plan de desarrollo del sector rural, en correspondencia del eje estratégico n° 5: “generación de ingresos y excedentes agropecuarios sostenibles”.¹³ Este eje estratégico se refiere a las políticas para “fortalecer las capacidades en los procesos de producción, transformación y comercialización de alimentos de organizaciones productivas campesinas, indígenas comunitarias y organizaciones productivas”¹⁴ y presupone, con el programa Reconducción del Rol del Estado en Emprendimientos Alimentares y Rurales (RECREAR), la creación de una empresa pública de apoyo a los pequeños productores y de empresas mixtas público-privado, en las cuales organizaciones territoriales, públicas y privadas, se relacionan con el Estado durante todo el proceso productivo hasta la comercialización.

10 Las referencias constitucionales de la empresa están especificadas en su conjunto en el Informe de Gestión 2010 de EMAPA, disponible en: www.emapa.gob.bo

11 Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia, Art. 406.

12 El texto completo del decreto de creación de la empresa está disponible en la página web del Ministerio de Desarrollo Productivo y Economía Plural (MDPyEP) en: <http://produccion.gob.bo/sites/default/files/DS/DS29230-EMAPA.pdf>

13 Plan de Desarrollo Sectorial, p.1.

14 Ídem. p. 76.

En el Plan de Desarrollo Sectorial se dice que la creación de EMAPA responde a la voluntad de apoyar a los pequeños productores en “la producción, acopio, transformación básica y comercialización mayorista en productos alimentares básicos, estimulando una mejor capacidad de articulación de los productores rurales con los mercados internos y externos”,¹⁵ mientras que en la página web dedicada a EMAPA se lee que su misión es “promover y desarrollar la producción nacional mediante el impulso a las organizaciones productivas, a través de la prestación de servicios agrícolas, además del almacenamiento, transformación, comercialización y distribución de productos agropecuarios y de otros que garanticen la Seguridad y Soberanía Alimentaria del Estado Plurinacional de Bolivia”.¹⁶

Los objetivos de la empresa, por lo tanto, se pueden resumir en:

- apoyar a los sectores de la cadena productiva de alimentos;
- apoyar la producción agropecuaria y agroindustrial;
- contribuir a la estabilización del mercado interno de los productos agropecuarios y agroindustriales;
- contribuir a la comercialización de la producción de los agricultores en el mercado interno y externo;
- convertir al Estado en el principal promotor de la producción agrícola, recuperando los instrumentos del apoyo estatal en la producción y transformación primaria de los pequeños y medianos productores rurales;
- facilitar mejores condiciones de producción y comercialización agrícola para pequeños y medianos productores;
- avanzar hacia la seguridad y la soberanía alimentaria;
- llenar los vacíos y/o las deficiencias en la producción y transformación, fortaleciendo las organizaciones sociales y económicas existentes.¹⁷

15 Ídem.

16 Informe de Gestión de EMAPA 2010, p. 3, disponible en: www.emapa.gob.bo

17 Este conjunto de objetivos fue elaborado juntando información contenida en la sección sobre EMAPA en la página web del MDPyEP: <http://www.produccion.gob.bo/content/emap>; de un *brochure* informativo elaborado por la empresa, y del documento “EMAPA como instrumento del desarrollo rural”, MDRAMA-EMAPA, citado en A. I. Ortiz Tito, L. Soliz, “*El arroz en Bolivia*”, La Paz, CIPCA, Cuaderno de Investigaciones n. 67, 2007.

Desde el punto de vista operativo, la empresa juega esencialmente dos roles, uno relacionado con los productores y otro con los consumidores. En el caso de los productores se refiere al apoyo a la producción y a los ingresos, a través de la entrega, a crédito y sin intereses, de algunos factores fundamentales de producción como: semilla certificada, diesel y agroquímicos, y en la garantía de la compra de los productos, parte de los cuales sirve para pagar la deuda contraída. El rol relacionado con los consumidores se refiere al intento de estabilizar los precios al consumo de algunos productos de la canasta básica de alimentos, en particular de aquellos producidos con el apoyo de la misma empresa, pero en caso de necesidad, según las oscilaciones del mercado, también de otros que la empresa puede adquirir en el mercado nacional e internacional.

A estos roles se agregan otros ligados a intereses generales del país, como la construcción de infraestructura para el acopio y la transformación básica de productos, de manera de garantizar su valor agregado en beneficio de la economía en su conjunto.

Así, EMAPA se configura en uno de los principales instrumentos del gobierno para influir en el sector rural, determinando una redistribución de la riqueza hacia los pequeños productores y que a su vez permita mejorar sus condiciones y poner en acto estrategias de vida más favorables.

El objetivo del trabajo que es fuente del presente artículo fue investigar la relación entre lo que la empresa debería ser y lo que efectivamente es, para la sociedad boliviana en general y para el sector rural en específico. En este sentido, a continuación se resume brevemente el método de trabajo y las conclusiones de la investigación.

¿Cómo trabaja EMAPA?

La modalidad de intervención de EMAPA se compone de diferentes etapas:

- 1) identificación de los beneficiarios y firma del contrato;
- 2) entrega de los factores de producción (en modalidad de pago anticipado para la producción);

- 3) una vez concluida la fase de producción, durante la cual la empresa se compromete a suministrar asistencia técnica, EMAPA se encarga de asegurar la compra de la producción y de garantizar su acopio;
- 4) transformación primaria de la producción (el trigo en harina de trigo y el arroz en arroz pelado);
- 5) comercialización de la producción transformada.

En la primera fase, para acceder al crédito, los productores tienen que constituirse en grupo, cooperativa, federación, OTB, asociación o TCO, que tenga reconocimiento jurídico y que esté formado por mínimo quince miembros dueños de pequeñas parcelas¹⁸ y mayores de edad. La necesidad de tener todos los documentos en regla es el primer obstáculo en el camino de la vinculación a EMAPA, sea porque no se cuenta con alguno de estos requisitos, o porque su obtención puede significar gastos y pérdida de tiempo debido a la burocracia o el costo del transporte hacia la ciudad para realizar el trámite.

Hasta que el trabajo de titulación de las tierras no esté concluido y se defina con suficiente claridad la propiedad, en esta fase sería indispensable el apoyo técnico que la misma empresa se empeña en suministrar, que sin embargo no es suficiente. En la región de Santa Cruz, donde se concentra el 90% de la producción de EMAPA, la empresa tiene trabajando en el terreno a 20 técnicos, agrónomos u otros profesionales, para seguir el proceso productivo.¹⁹ Este número tan reducido, junto a la falta de organización y la inexistencia de una estrategia sistemática de mapeo de los sujetos que necesitan apoyo, parece determinar la intermitencia e insuficiencia de esta ayuda, de acuerdo al testimonio de ocho de los nueve productores entrevistados durante la investigación.

18 Para la vinculación a EMAPA, la cantidad de tierra que los campesinos pueden tener sin dejar de ser considerados pequeños agricultores depende de la región del país, en razón de la diferente disponibilidad de tierras fértiles. En efecto, si en el departamento de Santa Cruz se consideran “pequeños” los productores con menos de 50 hectáreas por tipo de cultivo, en otras zonas del país esta cantidad se reduce a tres, cinco o máximo diez hectáreas, según lo declarado por Hernán Murillo, Director Nacional de Administración y Proyectos de EMAPA (en entrevista realizada el 22-10-2010).

19 Entrevista a Hernán Murillo.

Superada la primera etapa y certificado el derecho del grupo a vincularse a la empresa, empieza una segunda fase en la cual el grupo debe elegir, basándose en las ofertas de las empresas proveedoras, qué productos agroquímicos utilizar y consecuentemente de qué empresa comprarlos.

El resultado de esta fase es la firma de un contrato entre el grupo, EMAPA y la empresa proveedora, en base al cual EMAPA se compromete a pagar los productos que los campesinos van a retirar según las necesidades de producción, parte de la cual va a servir para devolver el crédito obtenido. Aunque está establecido que los grupos deberían decidir qué productos usar, las deficiencias que el programa tiene en la fase de apoyo técnico limitan mucho esta posibilidad. En las entrevistas realizadas se dice que a menudo son los mismos proveedores quienes individualizan una zona donde sería posible constituir un grupo de productores quienes proveer directamente el apoyo técnico necesario para el reconocimiento jurídico y el cumplimiento de los requisitos. Este favor no es desinteresado, y los grupos así constituidos pierden la libertad de elegir qué empresa les suministrará los agroquímicos, y muchas veces también de decidir qué productos utilizar.

Esta realidad fue confirmada tanto por los productores entrevistados como por el contador de una de las empresas proveedoras que se dedican a buscar posibles grupos de productores, quien también afirmó que a falta de las máquinas necesarias para la cosecha, y porque no son suficientes las facilitadas por el gobierno, a través de EMAPA u otros programas, ellos son los que las prestan a los campesinos, presumiblemente aumentando el grado de vinculación de éstos hacia las empresas.

En base a las características de la zona y a la voluntad de los productores, en esta fase EMAPA entrega las semillas necesarias para la producción, que se limita a cuatro rubros estratégicos: arroz, trigo, soja y maíz.

De acuerdo con el PND y el Plan de Desarrollo Sectorial, las semillas entregadas no pueden ser transgénicas, y para garantizar la calidad y el rendimiento tienen que ser certificadas. Aunque seguramente la voluntad de mantener el patrimonio colectivo nacional de diversidad biológica, defendiéndolo de los transgénicos, es positiva, así como lo es el intento de estimular mayor producción de semillas “seguras”, esta elección produce algunos efectos negativos que merecen tomarse en cuenta. La mayoría de los pequeños

productores de semillas, que las han seleccionado en el curso de los siglos, no se encuentra en condiciones de certificarlas, sea por la falta de conocimientos sobre el proceso, por encontrarse lejos de los centros donde esto se puede hacer o simplemente por ignorancia. EMAPA supera esta dificultad comprando las semillas a los grandes productores, asegurando de este modo una cuota de mercado y apropiándose indirectamente de una parte de las subvenciones del Estado, lo que contradice claramente el mandato de EMAPA y lo que se declara en los planes de desarrollo: la necesidad de reparar la injusticia histórica del desequilibrio de los gobiernos a favor de los grandes productores.

Una vez llegado el momento de la cosecha, EMAPA mantiene un rol fundamental, proveyendo la maquinaria necesaria –aunque no siempre– y asegurando la compra de la producción a precios superiores a los del mercado.

La fase de la cosecha ha sido históricamente una de las de mayor debilidad para los campesinos al no poseer la infraestructura necesaria para el acopio y la transformación primaria, prerrogativa de las grandes empresas, lo que normalmente les obliga a vender su producto sin control del precio, que más bien cae por acción de los propietarios de los silos que amenazan con ver podrirse el producto si es necesario. Por esta razón, la intervención de EMAPA en esta fase es fundamental para garantizar la compra de la producción, que les permite a los productores no sólo aumentar sus ingresos en manera efectiva sino también programar con un cierto grado de precisión cuál será la ganancia que tendrán para disponer.

Para atacar el control de los grandes privados sobre las infraestructuras de acopio y transformación, que obliga incluso a EMAPA a recurrir a ellos a pesar de los precios elevados, la empresa tiene un plan de construcción de infraestructura, que comprende dos plantas de acopio en el departamento de Santa Cruz, en los municipios de San Pedro y en 4 Cañadas (que debería haberse inaugurado en marzo de 2011), cada una con la capacidad de almacenar 50.000 toneladas de granos;²⁰ un molino, también en Santa Cruz, y un ingenio arrocerero. Por otra parte, está prevista la construcción de otro ingenio arrocerero en el departamento de Beni y una planta de acopio en la región de Cochabamba.²¹

20 EMAPA, Informe de gestión 2010.

21 La información sobre los proyectos programados proviene de la entrevista a Hernán Murillo.

La producción y sus transformaciones básicas, entonces, son introducidas al mercado nacional a través de tiendas de la empresa o de concesionarios, a un precio fijo decidido con antelación por la autoridad central y establecido en base a la realidad productiva y económica del país, y que situándose a un nivel más bajo del de la distribución normal, intenta reducir la posibilidad de especulación sobre los precios.

Además de los productos apoyados, y sobre la base de las necesidades contingentes, la empresa comercializa también otros alimentos a precio acordado, comprados en el mercado nacional o internacional, como fue el caso del azúcar en los últimos meses de 2010. Este rol, que originariamente debía ser secundario, es el que más visibilidad le ha dado a la empresa, provocando también una fuerte ola de polémicas y protestas sobre el efecto de estas acciones sobre el mercado interno y sobre las capacidades, insuficientes, de llegar a todas las regiones del país.

Extensión de la empresa

Tabla 1
Cultivos apoyados por EMAPA

Producto	Departamento	Región
Programa TRIGO	Chuquisaca	Norte, Centro y Cintis
	Tarija	Norte, Sur y Gran Chaco
	Potosí	Centro y Norte de Potosí
	Santa Cruz	Zona de Expansión (Este), Valles, Norte integrado
	Cochabamba	Andina, Valle Alto y Cono Sur
Programa ARROZ	Santa Cruz	Norte integrado, Ichilo - Sara, Zona de Expansión (Este)
	Beni	Este y Oeste
Programa MAÍZ	Santa Cruz	Norte integrado, Zona de Expansión (Este)
	Tarija	Gran Chaco
	Chuquisaca	Chaco
Programa SOYA	Santa Cruz	Norte integrado, Zona de Expansión (Este), Ichilo - Sara

Fuente: Publicaciones EMAPA.

A estos datos se debe agregar que la empresa está evaluando hace tiempo la posibilidad de apoyar también el cultivo de quinua y de azúcar (aunque los datos exactos sobre la cantidad y ubicación que estos cultivos deberían tener no estuvieron disponibles).

Según los datos suministrados por el gobierno boliviano, las hectáreas cultivadas con apoyo de EMAPA serían casi 80.000, con un aumento de más de 1000% de la superficie cultivada entre 2007 y 2010.²²

Como muestra la tabla, las producciones apoyadas por EMAPA no se distribuyen en todo el país, en el único departamento donde se encuentran las cuatro producciones es Santa Cruz, corazón de la producción agrícola boliviana que recoge alrededor del 90% de los recursos y el mismo porcentaje de superficies cultivadas con apoyo de la empresa.²³ Hay que observar también que EMAPA no interviene en los departamentos de La Paz, Oruro y Pando, donde sin embargo hay un gran número de pequeños productores muy pobres, que podrían sacar provecho de su apoyo.

Este evidente desequilibrio que beneficia a Santa Cruz, no solo refleja la trayectoria histórica de la agricultura boliviana de concentración de los recursos, facilitada por la disponibilidad de tierras fértiles en la región oriental del país, sino además contradice el mandato de la empresa. Interrogado en tal sentido, el Director Nacional de Administración y Proyectos de EMAPA, Hernán Murillo, argumentó que la empresa, aun siendo sin fines de lucro e instrumento para la seguridad y soberanía alimentaria, tiene que ser financieramente sostenible, por eso interviene solamente donde existan las condiciones para que la producción sea rentable y existan los conocimientos necesarios para realizarla. En otras palabras, no interviene precisamente donde la población es más pobre, tiene menos tierras y menos conocimientos.

22 No fue posible recoger datos exactos sobre la ubicación geográfica de estos terrenos ni sobre los porcentajes específicos por cada departamento, información que EMAPA debería proveer.

23 Entrevista a Wiliam Holters, Director Regional de EMAPA Santa Cruz (03/12/2010).

Tabla 2

Dimensiones (hectáreas)	Número de unidades agropecuarias				Área total			
	Número de unidades	Número acumulado de unidades	Porcentaje del total	Porcentaje acumulado	Hectáreas	Hectáreas acumuladas	Porcentaje del total	Porcentaje acumulado
0 a 0,5	58.319	58.319	18,5	18,5	290	290	0,0	0,0
0,5 a 1	26.969	85.288	8,6	27,1	26.071	26.361	0,1	0,1
1 a 2	50.970	136.258	16,2	43,3	65.460	91.821	0,3	0,4
2 a 5	78.179	214.437	24,9	68,2	231.553	323.374	1,0	1,4
5 a 10	37.100	251.537	11,8	80,0	243.699	567.073	1,1	2,5
10 a 20	20.778	272.315	6,6	86,6	272.586	839.659	1,2	3,7
20 a 50	18.662	290.937	5,9	92,5	551.363	1.391.022	2,4	6,1
50 a 100	11.503	302.440	3,7	96,1	661.656	2.052.677	2,9	9,1
100 a 500	6.300	308.740	2,0	98,1	1.266.486	3.319.164	5,6	14,6
500 a 1000	1.876	310.616	0,6	98,7	1.191.552	4.510.716	5,3	19,9
1000 a 2500	1.997	312.613	0,6	99,4	3.101.277	7.611.993	13,7	33,6
2500 a 5000	1.301	313.914	0,4	99,8	4.010.350	11.622.343	17,7	51,3
> 5000	686	314.600	0,2	100	11.047.809	22.670.152	48,7	100
Total	314.600				22.670.152			

Fuente: M. Weisbroty, L. Sandoval, *La distribución de los recursos naturales más importantes de Bolivia y los conflictos autonómicos*, Washington, 2008, Center for Economic and Policy Research, sobre la base de datos del Banco Mundial (1995), Pacheco (1998), UDAPE (2006).

Producir en las regiones del altiplano significaría tratar con productores que disponen de superficies extremadamente reducidas –que son, como se ve en la tabla 2, la gran mayoría– y donde los rubros productivos actualmente apoyados deberían ser reemplazados por otros más típicos de la zona, como tubérculos, quinua, horticultura o camélidos que, aun siendo parte fundamental tanto de la alimentación como de los ingresos de gran parte de los pequeños productores del altiplano y de sus familias, no tienen el impacto del trigo o del arroz sobre la economía boliviana, no sólo por las cifras del consumo –muy inferiores–, sino también por el bajo nivel de estandarización que los caracteriza y que hace más difícil su comercialización en larga escala, dificultada además por la falta de control del proceso productivo.

¿Apoyar a los pequeños productores para que alcancen la seguridad alimentaria, gracias al aumento de la disponibilidad económica que conlleva la venta de sus productos?, ¿o seguir apoyando a los grandes productores que, poniendo en juego economías de escala y modernos sistemas tecnológicos con alta intensidad de capital, son más capaces de aumentar la producción y la productividad, posibilitando una disminución de los precios?

Aunque en este caso no se trata de grandes productores, porque los productores que reciben apoyo en el Oriente no pueden ser llamados así, se repite igualmente la gran contradicción del desarrollo rural que los planes de desarrollo deberían haber resuelto. Las políticas ligadas al aumento de la productividad, incluyendo la Revolución Verde, muestran cuán poco útil es producir más si las personas no tienen dinero para comprar, y cuán imprescindible es que tengan recursos suficientes para no caer en la espiral de la pobreza. Con esto no se quiere decir que EMAPA no debería seguir otorgando ayudas en el Oriente, sino que debería abandonar, por lo menos en parte, la lógica de la sostenibilidad económica y poner el énfasis en las condiciones de vida moviendo parte de sus recursos hacia otras zonas del país; recursos que parecen inequívocamente insuficientes para respetar el mandato que la misma empresa se ha dado, y que por eso mismo deberían aumentar ostensiblemente.

Por otro lado, es importante mencionar también otro aspecto económico como es el presupuesto de la empresa. Como se dijo, a diferencia de otros programas de desarrollo rural, EMAPA es financiada exclusivamente por el gobierno central (550 millones de bolivianos del presupuesto 2011). Estos datos, disponibles ahora, merecerían un análisis más profundo.

No obstante, aun si las dimensiones del presupuesto hubieran aumentado drásticamente durante los cuatro años de su existencia, siguiendo el aumento de la producción y en relación a la información otorgada por Murillo –que asegura que actualmente EMAPA consigue el retorno de alrededor del 90% de las inversiones efectuadas, lo que significa una buena aplicación del principio de la rentabilidad económica–, es posible plantear algunas dudas sobre la gestión económica de la empresa. A pesar que las objeciones hechas por los dirigentes pueden ser lógicas, no parecen racionales a menos

que no se considere a EMAPA una empresa como cualquier otra, ignorando los objetivos por los cuales fue creada y es mantenida.

También representa un problema la falta de transparencia en el balance, no solo por la poca confianza que genera una gestión de este tipo, sino también porque es imposible conocer realmente los planes de expansión, diversificación o cualquier otro que permita programar con más antelación inversiones que puedan tener algo que ver con la empresa, ni siquiera estudiando la información que ahora se encuentra disponible.

Anticipando algunas conclusiones, es posible afirmar aquí que las dimensiones de la empresa –80.000 hectáreas cultivadas, 20 técnicos en la región de Santa Cruz, infraestructura de acopio y de transformación– no parecen de ningún modo suficientes para cumplir (y respetar) los objetivos que dieron origen a EMAPA. No lo son por el lado de los productores, porque quienes reciben el apoyo son un número muy reducido con respecto a los que podrían acceder a la ayuda; ni por el lado de los consumidores, porque las cantidades de alimentos producidos no son suficientes para lograr un control real sobre los precios; ni por el lado de la infraestructura, porque la capacidad de almacenamiento de las plantas en construcción no es suficiente ni siquiera para los granos producidos directamente con el apoyo de EMAPA y está muy distante de lo que sería necesario para acabar con el control de los grandes productores sobre esta fase de la producción.

Fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas (FODA)

Un análisis de tipo FODA permite identificar más ordenadamente las características de la empresa y su rol en la sociedad boliviana. Teniendo presente que EMAPA se constituye en un sujeto público –con la declarada intención de modificar profundamente el sistema alimentario del país, influyendo sobre los sectores de toda la cadena de producción hasta la distribución–, las dimensiones que hay que tener en cuenta son muchas y no es siempre fácil formular evaluaciones que reflejen el grado de complejidad de su desempeño. Lo que sigue es un resumen del análisis realizado.

En base a las entrevistas realizadas, es posible afirmar que la vinculación a EMAPA conlleva varias ventajas para los productores:

- Obtención de mayores ingresos gracias a la garantía de compra de la producción por parte de EMAPA, con precios más altos de los que lograban obtener con los actores privados.
- Posibilidad de programar con un grado mayor de precisión la magnitud de las ganancias futuras, y consecuentemente las estrategias de vida.
- Fin del monopolio de los intermediarios privados. Antes de EMAPA los únicos intermediarios posibles eran privados, la aparición de la empresa, aunque de manera limitada, permite romper este sistema mediante el mayor control de los campesinos sobre el producto de su trabajo.
- Acceso al crédito. Para los pequeños productores rurales siempre fue muy difícil acceder al crédito por la dificultad para cumplir con las garantías que los bancos exigen. Gracias a EMAPA tienen el crédito necesario para empezar las producciones.
- Acceso (limitado) a consultorías técnicas, otorgadas por EMAPA o por privados, pero siempre en el ámbito del programa. Aunque todos los agricultores entrevistados se lamentan de la insuficiencia de este apoyo, es importante resaltar que antes no existía y que lentamente, de manera discontinua y fraccionada, los técnicos de la empresa están jugando un papel positivo.

La investigación reveló también algunos aspectos críticos, positivos para algunos entrevistados y negativos para otros; la mayor parte de estos problemas tiene que ver con la poca experiencia de la empresa, debido a su corta existencia.

- Desde el punto de vista de la organización de los productores agrícolas, EMAPA parece tener una función ambivalente. Por un lado, el requisito de formar grupos con personalidad jurídica puede estimular procesos positivos, ahí donde los productores se encontraban solos frente al mercado, y sobre todo frente al poder de la agroindustria, permitiéndoles mayor poder contractual. Por otro lado, algunos entrevistados

denuncian que la decisión de EMAPA de dirigirse directamente a los productores, para que formen estos grupos, sin buscar un diálogo con las organizaciones de tipo sindical preexistentes, estimula procesos de desarticulación, poniendo en riesgo la unidad de los pequeños productores rurales. Como denuncia Gonzalo Vásquez, Presidente de la Federación Nacional de Cooperativas Productoras de Arroz (FENCA):

“EMAPA nos está creando problemas, desde el punto de vista sindical lleva a la división, tiende a separarnos porque trata de resolver las controversias directamente con los pequeños grupos, sin pasar por el sindicato más grande. Debería pasar por las organizaciones de categoría, que se están desarticulando por este comportamiento de EMAPA”.²⁴

Vásquez agrega: “FENCA podría trabajar con EMAPA, pero hay problemas con cumplir los requisitos necesarios”;²⁵ lo que demuestra, como se dijo antes, que la demanda de ciertos requisitos representa un obstáculo para algunos productores.

- Otro aspecto crítico tiene que ver con la entrega de las semillas. En las actuales condiciones, aunque la mayor parte de los agricultores ve con buenos ojos esta política y es consciente de las razones que llevan a su aplicación, otros criterios hacen notar que esto mismo puede ser una desventaja en términos de competitividad; en ausencia de otras inversiones en I+D, o del uso de sistemas productivos diferentes, la producción con este tipo de semillas tiene un costo mayor que la producción con semillas transgénicas. Dada la importancia que el gobierno y la sociedad parecen dar a la diversidad biológica, lo que los productores piden es que se les reconozca el empeño puesto en respetar esta sensibilidad, a través de alguna forma de compensación o beneficio.

Respecto de las funciones positivas que EMAPA cumple en relación con la sociedad en su conjunto:

24 Gonzalo Vásquez en entrevista realizada el 05/12/2010.

25 Ídem.

- El esfuerzo de EMAPA para introducirse en el sistema productivo como intermediario, rompiendo el monopolio de los privados a través de la construcción de infraestructuras para el acopio y la transformación básica –además de garantizar mejores precios a los productores–, es una oportunidad para todos los bolivianos porque apunta a una mayor capacidad de control público sobre la gestión del sistema alimentario. La infraestructura pública, y en particular la gestión de las reservas, permite disminuir la posibilidad de especulación sobre los precios y de oscilación de la disponibilidad de los productos en el mercado interno, porque plantea el uso de las reservas públicas como instrumento estabilizador.
- La venta de los productos a precios acordados en función del mercado, para limitar la especulación y la oscilación de los precios, no consigue todavía obtener los resultados deseados pero mantiene un rol positivo. Dadas las dimensiones del mercado boliviano, sería necesario que la empresa aumentara notablemente la cantidad de productos comercializados, para influir de forma determinante sobre los precios. La estrategia de importar parte del producto, como se hizo con el azúcar, no representa una solución estructural; EMAPA debería aumentar notablemente su producción, al mismo tiempo que diversificarla para incluir otros productos, como los del altiplano.

El análisis evidenció también numerosas debilidades y algunos problemas:

- Excesiva centralización de la toma de decisiones, denunciada tanto por los productores como por el personal académico entrevistado. Particularmente los productores activos en la zona de Santa Cruz sostuvieron que los actores de la estructura burocrática, lo mismo que los técnicos en el terreno, provienen muy raramente de la zona en la cual operan, y que esto constituye un problema porque no conocen la realidad en la que se desenvuelven.
De acuerdo a los dirigentes de la empresa entrevistados²⁶ esto responde a la elección del personal mediante criterios no estrictamente técnicos sino

26 Hernán Murillo, Director Nacional de Planificación y Proyectos, y William Holters, Director Regional de EMAPA Santa Cruz.

en función de la presión tanto sindical como política y económica. En la óptica de mejorar los resultados –por ejemplo a través de la elaboración de estudios de factibilidad que permitan conocer, de manera integrada y sostenible, qué tipo de cultivos es posible y rentable en cada territorio– la inclusión de las organizaciones de productores es indispensable.

Los sindicatos rurales tienen importantes conocimientos y mediante su capacidad de involucrar a los trabajadores podrían aportar en la realización y operativización de los resultados de los estudios de factibilidad, que a su vez podrían ser usados para crear los llamados Complejos Productivos Territoriales (CPT) (especie de distritos productivos rurales e industriales mencionados en los planes de desarrollo).

- Falta del reconocimiento del rol de los agricultores en el mantenimiento de la biodiversidad. Los pequeños agricultores piden que se les reconozca un rol por el mantenimiento de la biodiversidad, por no usar sistemas de producción excesivamente contaminantes y por mantener el territorio en condiciones de no deterioro. Esta demanda corresponde al rol que la propia Constitución da a los pequeños agricultores, del mismo modo, los planes de desarrollo les atribuyen muchas responsabilidades de este tipo sin explicar cómo deberían ser recompensadas.

EMAPA tiene la posibilidad de remediar esta falta reconociendo, por ejemplo, precios diferentes para los productores que utilizan sistemas de producción menos intensivos, que hacen menor uso de agroquímicos o que producen con sistemas biológicos, facilitando de este modo una dinamización del mercado interno de estos productos. Al contrario, EMAPA apoya producciones que reproducen los sistemas del monocultivo intensivo facilitando mayor uso de pesticidas –como en el caso de la soya–,²⁷ que los agricultores en algunos casos usan más que si cultivaran con transgénicos. Además, el apoyo a un número tan limitado de rubros productivos conduce en una dirección contraria a la de la diversificación de la producción.

27 Este aspecto surgió en más de una entrevista, y en particular fue afirmado por Isidoro Barrientos Flores, Presidente de la Asociación Comunitaria Integral de Pequeños Productores Agrícolas (ACIPPAC) de 4 Cañadas (entrevistado el 08/12/2010).

- Desequilibrio geográfico de la acción. Otro aspecto problemático es la elevada concentración geográfica de la acción de la empresa, que se resume en el hecho de que el 90% de sus recursos, de las tierras cultivadas y del personal ocupado en el campo, se concentran en el departamento de Santa Cruz.

Este hecho reafirma las claras tendencias históricas y económicas del país sobre el tema agropecuario y no conduce a reducir de forma notable el impacto de EMAPA sobre el conjunto de los pequeños productores del país dispersos en un territorio mucho más grande. Las razones de sostenibilidad económica que se esgrimen son insuficientes en la medida en que las dimensiones de la propiedad, y la falta de conocimientos, capital e infraestructuras suben notablemente el riesgo de inversiones hechas en otras partes del territorio. Una visión más amplia, y seguramente más coherente con los documentos elaborados por el gobierno sobre el modelo de desarrollo, debería dirigirse hacia otras direcciones. El impacto que la empresa podría tener en zonas particularmente deprimidas del país, donde se concentran muchas de las familias más pobres, podría ser mayor que el que se produce en el departamento de Santa Cruz. Aunque esto significara un aumento del déficit en el balance, los resultados en términos de lucha contra la pobreza lo justificarían ampliamente.

La penetración de la empresa en las regiones del altiplano y de la Amazonía –llevada a cabo con inversiones en sistemas productivos diversificados, respetuosos del ambiente y sostenibles socialmente–, además de beneficiar a los productores, podría implicar una diversificación de los productos que reciben apoyo, cumpliendo así con otro de los objetivos de los planes de desarrollo.

- Falta de una estrategia de largo plazo y dependencia de los productores de la empresa. En primer lugar, el mecanismo de financiamiento con el que se benefician los campesinos podría fácilmente implicar un cierto grado de dependencia de la empresa porque no se han previsto mecanismos de sostenibilidad que aseguren que con el pasar del tiempo sea posible desvincularse sin perder los beneficios adquiridos.

EMAPA garantiza el desarrollo del programa mientras el proceso depende de esta empresa; desaparecen en el caso de que un productor se quiera independizar, por ejemplo, para emprender producciones más diversificadas. En segundo lugar, las ineficiencias del componente de “apoyo técnico”, mencionadas antes, no permiten que los productores adquieran ese conjunto de conocimientos que podría permitirles –dada su momentánea mayor estabilidad económica– emprender estrategias diferenciadas para la generación de mayores ingresos, por ejemplo, disfrutando de economías de escala derivadas de la asociación entre productores o eligiendo productos con mayor valor agregado, como el biológico.

Mayor conocimiento de los mercados, de los precios, de la administración y de la contabilidad constituiría una preciosa herramienta para aquellos productores que quisieran, después de algunas temporadas de afiliación a EMAPA, enfrentar el mercado sin tener su apoyo.

Como escribe Bishelly Elías:

“EMAPA puede contribuir a un verdadero desarrollo rural integral sustentable en la Amazonía y en Bolivia pero no a través de un modelo basado en el monocultivo, sino más bien apoyando la producción bajo sistemas agroforestales diversificados, viendo el potencial de la Amazonía para el aprovechamiento sustentable de recursos naturales y la producción agroecológica, tal como son las estrategias de las familias campesinas indígenas de estas zonas”.²⁸

La falta de estrategia de largo plazo es una debilidad que puede llegar a comprometer la durabilidad de los resultados obtenidos y, por lo tanto, hace necesaria una revisión del programa y su modificación en función de reconducirlo hacia los objetivos planteados en los planes de desarrollo y en los documentos que se refieren a la misma empresa.

28 Bishelly, Elías, *EMAPA y su visión de desarrollo rural* notas de CIPCA (01-06-2009).

EMAPA y el sistema de apoyo a los pequeños productores dentro de la estrategia de desarrollo rural

Creada en el 2007, EMAPA es uno de los instrumentos que constituyen la política rural del gobierno, un complejo sistema de apoyo, de inversiones y programas que deberían llevar hacia el *proceso de cambio* del que se habla en los planes de desarrollo.

La existencia de varios programas impone la necesidad de preguntarse de qué manera y en qué grado los proyectos se relacionan entre sí. Algunos se concentran en temáticas específicas, como el riego, uno de los grandes temas pendientes, dado que en la actualidad un porcentaje extremadamente reducido de las tierras cultivadas en el país cuenta con sistemas eficaces de riego, lo que sube notablemente los riesgos de la actividad, siempre altos por la dependencia de las condiciones atmosféricas y climáticas.

Otros programas se concentran en la disponibilidad de maquinaria para el trabajo agrícola, la prestación de servicios de base en las áreas rurales o la titulación y dotación de las tierras fiscales a grupos de productores sin tierra, trabajo en el que está empeñado el INRA.

Las entrevistas y el análisis de las estructuras administrativas pusieron en evidencia la falta de coordinación entre las partes del *proceso de cambio*. La existencia de un gran número de programas puede ser vista en sí como una de las razones para esta poca coordinación, aunque seguramente también influyen los numerosos cambios de los ejecutivos de los ministerios, cuyo ejemplo más visible son las numerosas sustituciones en el Ministerio de Desarrollo Rural y Tierras y particularmente en el Viceministerio de Tierras, la entidad que probablemente debería encargarse de la coordinación en su nivel más alto.

Las cuestiones más significativas tienen que ver con dos aspectos diferentes de las relaciones entre los programas: por un lado, evitar las superposiciones para reducir al mínimo el desperdicio de recursos y, por otro, hacer funcionar las sinergias que puedan crearse entre las partes.

Si bien el aspecto de la no superposición es bastante respetado y aparece entre las preocupaciones principales de varios de los sujetos entrevistados, tanto en el Ministerio de Desarrollo Rural como en el INRA o en el INIAF, la cuestión de las sinergias no parece estar suficientemente tomada en cuenta.

En primer lugar, no siempre tiene sentido evitar que los programas operen en el mismo territorio, dado que sus funciones son distintas y hasta podrían complementarse entre sí y, en segundo lugar, “la entidad que debería ocuparse [de la coordinación], a la cual por ley le corresponde esta tarea, es el Viceministerio de Tierras, el cual manifiesta una grave desorganización en este sentido”,²⁹ lo que afecta notablemente a la eficacia de la coordinación.

La coordinación entre los diferentes programas es un obstáculo importante para la realización de la estrategia del gobierno porque las sinergias podrían multiplicar los efectos de los recursos usados, por ejemplo, en el caso de EMAPA y el programa Emprendimientos Organizados para el Desarrollo Rural Autogestionado - Programa Alianzas Rurales (EMPODERAR-PAR), dirigido hacia el desarrollo de iniciativas de producción agropecuaria y –como se lee en el Plan de Desarrollo Sectorial– a fortalecer las capacidades institucionales locales para impulsar el desarrollo productivo rural.

EMPODERAR-PAR intenta relacionar diferentes actores, institucionales y privados, a través de proyectos que impliquen la “alianza” entre las entidades, con el objetivo de aumentar los ingresos y diversificar su origen. En este sentido, este programa podría cumplir un importante rol apoyando a los posibles grupos candidatos para trabajar con EMAPA, ayudándolos en los pasos y trámites necesarios para cumplir con los requisitos, eliminando así la intermediación de los privados que representa uno de los mayores obstáculos para la obtención de la ayuda.

Otra sinergia posible se podría establecer entre EMAPA y el programa de Creación de Iniciativas Alimentarias Rurales - Proyecto de Apoyo a la Seguridad Alimentaria (CRIAR-PASA), que tiene entre sus objetivos la creación de infraestructura rural necesaria para el fortalecimiento de los mercados de productos locales y la difusión de capacidades técnicas entre las familias de campesinos. Es evidente que una colaboración entre estos programas brindaría buenos resultados; CRIAR-PASA podría resolver algunos de los problemas infraestructurales que impiden a EMAPA penetrar en las zonas más pobres del país.

29 Lilibana Paz, Directora de la Unidad de Distribución de Tierras del INRA (entrevistada el 30/11/2010).

También, una acción coordinada entre EMAPA y el Instituto Nacional de Innovación Agropecuaria y Forestal (INIAF) daría buenos resultados. El trabajo del INIAF en relación con el cuidado de la biodiversidad boliviana –incluyendo a las autoridades encargadas de la certificación de las semillas– podría servir como puente para que los pequeños productores puedan suministrar sus propias semillas a EMAPA, dejando así de comprarlas a los grandes productores.

Dentro de esta línea de razonamiento, es importante mencionar también la voluntad de crear los ya mencionados Complejos Productivos Territoriales (CPT), cuya realización implica valorizar las potencialidades de un territorio con el concurso de todos los actores que lo constituyen: privados, públicos, productores de bienes y servicios, de materias primas y administradores de todos los niveles. En la óptica del llamado Desarrollo Integral Territorial, o sea, del desarrollo que, en línea con las indicaciones del PND y del Plan Sectorial Rural, respeta la sostenibilidad del medio ambiente, la distribución equitativa de los ingresos generados, su diferenciación y, sobre todo, la soberanía alimentaria para el Vivir Bien. Dinamizar el desarrollo de manera sostenible y participada, construyendo recorridos que valoricen todos los actores presentes en un territorio no es una tarea fácil y es evidente que sin una válida coordinación no será posible realizar nada parecido.

Otro caso evidente de falta de coordinación es el trabajo del Instituto Nacional de Reforma Agraria (INRA), cuyas asignaciones de terrenos para nuevos asentamientos a menudo no están acompañadas por otras intervenciones necesarias. En la mayoría de los casos, una vez que la tierra ha sido asignada a una comunidad, no se ponen en práctica programas para abastecerla de agua, escuelas, servicios de salud, caminos y en general todo lo que sería necesario para iniciar actividades productivas que posibiliten estrategias de vida que conlleven un nivel de bienestar aceptable.

Quién financia EMAPA

A diferencia de otros programas de desarrollo rural, como EMPODERAR-PAR, CRIAR-PASA, el INIAF o el INRA, EMAPA no obtiene ningún tipo de financiamiento que no sea proveniente del gobierno boliviano.

Desde nuestro punto de vista, este aspecto tiene que ver profundamente con la naturaleza de la empresa; acceder a otras fuentes de financiamiento no debería constituir un problema siempre que los objetivos declarados sean realmente perseguidos.

A los grandes financiadores internacionales no les gusta EMAPA porque está controlada directamente desde el gobierno y por ser un instrumento directo de política rural, en la medida en que va a contramano de décadas de ideología del libremercado, a la cual se remiten la casi totalidad de estas instituciones. El Banco Mundial, en particular, no ve con buenos ojos la intervención de EMAPA y sostiene que el gobierno debería apoyar las exportaciones e impulsar así al aumento de la producción que beneficiaría a todo el sistema.

En los planes de desarrollo, este tipo de ideología está directamente acusada de ser corresponsable de la situación de pobreza del país; EMAPA existe precisamente para transformar la política rural del Estado. Por esta razón, estando desvinculada desde su fundación del circuito de los financiadores internacionales –y consciente de su particularidad– la empresa debería multiplicar sus propios esfuerzos para penetrar en las zonas más pobres del país, dejando de lado su preocupación por el balance y aprovechando de su posición fuera de los mecanismos que son apoyados por la cooperación internacional. En otras palabras, EMAPA debería asumir hasta el fondo su propio rol, organizándose sobre la base de lo que está escrito en los planes de desarrollo y no sobre la ideología del desarrollo que ha sido impuesta durante la segunda mitad del siglo XX.

Conclusiones

La investigación demostró claramente que EMAPA tiene un rol de primer plano en el sector rural de Bolivia y que a pesar de su breve historia, poco más de cuatro años, se afirmó como un actor con capacidad de influir en las dinámicas productivas y de mercado en el sector de los alimentos. Esta posición, sin embargo, no ha sido siempre utilizada de manera coherente con el mandato de la empresa y con los objetivos de los planes de desarrollo y del *proceso de cambio*.

EMAPA es coherente con sus objetivos cuando garantiza a los productores la venta de toda su producción a la misma empresa y a precios superiores a los del mercado; también es coherente cuando efectúa inversiones en infraestructura para el almacenamiento y la transformación que, a pesar de ser limitadas permiten a los productores desvincularse progresivamente de los grandes intermediarios privados, que son quienes se apropian de una cantidad excesiva del valor de la producción porque monopolizan estas infraestructuras.

El apoyo técnico y el acceso a más información de mercado son insuficientes para afirmar que la empresa es coherente con el objetivo de estimular “una mejor capacidad de articulación de los productores rurales con los mercados internos y externos”.³⁰ Además, la venta en los mercados internos está totalmente centralizada y controlada por EMAPA, que adquiere toda la producción y la comercializa a través de tiendas convenidas.

Resulta menos claro el nivel de influencia efectiva de EMAPA sobre la seguridad alimentaria del conjunto de los bolivianos en la medida en que el mercado de alimentos es todavía altamente inestable y está condicionado por las oscilaciones internacionales de los precios de los *commodities*, probablemente con tendencia a subir y por ello amenazado por nuevas crisis alimentarias.

Para enfrentar de manera eficaz esta situación, la actual producción de EMAPA resulta demasiado insuficiente, no sólo por el limitado número de rubros productivos a los que brinda apoyo sino también por la pequeña extensión de hectáreas cultivadas y porque la cantidad de alimentos que produce no tiene la posibilidad de influir de manera determinante en la estabilización de los precios.

De todo lo mencionado, sin embargo, el aspecto más grave es la poca coherencia de la empresa con el *proceso de cambio* que debería transformar el modelo de desarrollo, en particular, del desarrollo rural. La sostenibilidad, tanto ambiental como social, la diversificación de la producción, el protagonismo de los pequeños productores y sobre todo el reconocimiento de su rol como protectores y garantes de la biodiversidad del país son asuntos que la empresa no toma en cuenta.

30 Plan Sectorial de Desarrollo Agropecuario, p. 76.

La concentración de su apoyo en los rubros productivos de arroz, maíz, soya y trigo, aunque justificable desde el punto de vista económico, incentiva el mantenimiento del monocultivo e ignora otras cuestiones, como la construcción de infraestructuras y la dotación de servicios, la diversificación de los ingresos y el fortalecimiento de los mercados locales que, sin embargo, son centrales en la estrategia descrita por el PND, y funcionales al objetivo del Buen Vivir.

La cuestión central, bien identificada en los programas de desarrollo, es mejorar las condiciones de vida del enorme número de familias pobres del país, por eso en la contabilidad de la empresa deberían figurar, además de los gastos y las entradas relativas a la producción, las ganancias en términos sociales y, si se implementaran estrategias más sostenibles para reconocer el aporte de los campesinos en la manutención del medio ambiente, también las ganancias desde el punto de vista ecológico.

La reformulación de la contabilidad a través de estas directrices permitiría superar las limitaciones de presupuesto que enfrenta EMAPA y que, de acuerdo a sus administradores, justifican las deficiencias de la empresa.

En definitiva, la particular situación del país –que ha visto en los últimos años aumentar de manera sustancial sus reservas financieras, y que a través de la extracción minera y del gas natural se encuentra con una disponibilidad de recursos sin precedentes– debería llevar a considerar realmente la posibilidad de aumentar el aporte público a la gestión de las políticas rurales.

El apoyo a mayor cantidad de productores y la inversión necesaria para crear las condiciones que permitan llegar a las zonas más remotas del país, podría tener influencia positiva sobre un gran número de familias, mejorando sus condiciones y haciendo posible que el aumento de la disponibilidad económica, más allá de una diferenciación general de las estrategias de vida, pueda fortalecer y revitalizar el sistema económico interno del país.

El obstáculo que representa la reducida dimensión de los terrenos podría ser superado impulsando la asociación entre productores en cooperativas u otras modalidades, como está previsto en los requisitos para la vinculación a EMAPA. En este sentido, es significativo que hasta el momento no se conozca de cooperativas afiliadas a la empresa.

Para mejorar el rendimiento de la empresa sería aconsejable que mejore sus relaciones con las organizaciones de los productores y con los sindicatos, que podrían cumplir un importante rol complementario en la identificación y definición de las estrategias integrales de desarrollo, en razón a sus conocimientos, su experiencia y capacidad de organizar y coordinar a los trabajadores.

Finalmente, diremos que la mayor disponibilidad económica de los afiliados podría ser manejada, al menos en parte, por las asociaciones de productores, lo que garantizaría las políticas de apoyo a la producción campesina y la existencia de las líneas de crédito necesarias. Estas líneas de crédito podrían apoyarse en un fondo de inversiones autónomo dedicado a este objetivo y construido a partir de legislación en la materia, dando importancia a la transparencia en su gestión y simplificando las relaciones con el Banco Central. El Estado tendría un importante rol en la constitución de este fondo de inversiones, que al permitir plena autonomía a los productores no cumpliría tareas de gestión, sino que regularía las relaciones entre la administración pública, los servicios de crédito privado y el fondo de inversiones que se constituya.

Los desafíos de la pequeña producción campesina frente a los cambios en la agricultura

*Ana Verónica Ramos Morales**

Resumen

El presente trabajo analiza los desafíos de la pequeña producción campesina a partir de los cambios que se han generado en la agricultura vinculados al entorno y la política económica nacional, las condiciones naturales y la articulación con el resto del mundo. En este sentido, se caracteriza a la economía campesina, se revisan los grandes cambios generados en la agricultura a nivel mundial y se resumen las características del sector agrícola nacional, para finalmente plantear los desafíos.

Palabras clave: *Economía campesina, producción, desafíos y problemática agrícola.*

Summary

This work analyzes the challenges of small farming production starting from the changes generated in agriculture linked to the national environment and economic policy, natural conditions and articulation with the rest of the world. In this sense, the farming economy is characterized, the big changes are reviewed generated in agriculture worldwide and the national agricultural sector characteristics are summarized to finally be able to propose the challenges.

Key words: *Farming economy, production, challenges and agricultural issues.*

* Economista. Máster en Desarrollo Agrario. Gerente General del Banco de Desarrollo Productivo (BDP-SAM).

Introducción

La agricultura es más que una actividad económica generadora de ganancias, responde a necesidades de primer orden en la sobrevivencia de los seres humanos que si no son cubiertas tienen efectos sobre la calidad de vida y en última instancia pueden acabar con la existencia de las personas.

Por ello se constituye en una de las actividades que acompaña el desarrollo del hombre y se convierte en el motor de su evolución; de acuerdo a Álvaro Ramos, “La agricultura está en la esencia de la evolución de la especie humana, del desarrollo pleno de sus capacidades psíquicas e intelectuales para la supervivencia y adaptación, y no solo eso, está en la base de la aparición y evolución de la cultura” (Ramos, 2010).

Cada variedad, tarea e instrumento responde a miles de pruebas de ensayo y error desarrolladas en la relación hombre-medio y que han permitido generar capacidades no solo cognoscitivas sino también de relacionamiento a partir de la socialización de los conocimientos, que incluye tanto los procesos de perfeccionamiento vinculados a la producción como a la transformación de productos agrícolas.

A lo largo del tiempo, desde que el hombre descubrió que de una semilla podía reproducir el alimento que consume, la humanidad ha trabajado incansablemente en mejorar las prácticas, los instrumentos e incrementar los volúmenes de producción; así, de ser la agricultura una práctica destinada a la sobrevivencia de la especie se convirtió en un negocio que implica no solo la generación de ganancias a través de la diferencia del precio en relación al costo sino que es ya parte de la especulación financiera a través de los *commodities*.

En este largo proceso de desarrollo los campesinos cumplieron –y todavía cumplen– un rol fundamental, permaneciendo en el tiempo, adaptándose a las diferentes formaciones económico-sociales y constituyéndose en una importante proporción de la población del mundo (Calva, 1988).

La crisis alimentaria generada en el año 2008, que se mantiene como una permanente amenaza a la calidad de vida de la población en términos de acceso a alimentos, pone en vigencia al productor campesino como actor

importante de la seguridad alimentaria y como preservador de las especies y mantenimiento de los recursos naturales; realidad que es todavía más evidente en sociedades donde la actividad campesina es aún significativa.

Asimismo, la constatación de que la escasez de alimentos no es solo un fenómeno coyuntural sino que puede transformarse en un problema estructural, a partir del permanente deterioro de los recursos naturales y de la creciente presión demográfica, plantea el reto de repensar las propuestas económicas en torno a las formas de producción y uso de los alimentos.

En Bolivia, la economía campesina sigue siendo una parte importante de la población económicamente activa por su rol en la provisión de alimentos para el mercado interno y, desde hace algunos años, con una creciente incorporación en la generación de divisas.

Los cambios derivados de la implementación del nuevo modelo económico en el país, entre otros elementos, están orientados a la inclusión de los que hasta hace poco eran ciudadanos invisibles en la sociedad y en la economía; busca situarlos como actores importantes en la construcción de un nuevo paradigma económico que reconozca las diferentes racionalidades económicas, abriendo un amplio marco para el desarrollo de productoras y productores campesinos y sus organizaciones, a través de nuevas oportunidades pero también con grandes responsabilidades.

Por otro lado, el crecimiento y desarrollo de la actividad agrícola a nivel internacional –vinculada a una constante introducción de prácticas tecnológicas, mayor demanda de productos agrícolas, volatilidad de los precios, nuevos usos alternativos para los alimentos– genera una importante expectativa sobre el rol del sector en las economías nacionales.

En este marco, el presente trabajo es una aproximación al análisis de los desafíos que enfrenta la pequeña producción campesina en relación a los cambios que se han generado en la agricultura, vinculados al entorno y la política económica nacional, las condiciones naturales y la articulación con el resto del mundo. Para ello, se caracteriza a la economía campesina, se revisan los grandes cambios generados en la agricultura a nivel mundial, se resumen las características del sector agrícola nacional, y finalmente se presentan los desafíos.

La economía campesina

Alexander Schejman considera a la pequeña producción campesina como “aquel sector de la actividad agropecuaria nacional donde el proceso productivo es desarrollado por unidades de tipo familiar, con el objeto de asegurar ciclo a ciclo, la reproducción de sus condiciones de vida y su trabajo, o si se prefiere, la reproducción de los productores y de la propia unidad de producción”.

De acuerdo a José Luis Calva, el campesino es “poseedor de una porción de tierra que explota con su propio trabajo manual como ocupación exclusiva o principal, apropiándose de primera mano, en todo o en parte, los frutos obtenidos y satisfaciendo con éstos, directamente o mediante su cambio, las necesidades familiares”. A medida que el campesino obtiene ingresos adicionales de otras ocupaciones (venta de la propia fuerza de trabajo, pequeño comercio, etc.) va dejando en igual proporción de ser campesino; puede ser a medias comerciante y a medias campesino, en parte jornalero...” (Calva, 1988).

La economía campesina responde de manera general a ciertas características específicas que se manifiestan con mayor intensidad en áreas donde la articulación con otros modos de producción es reducida:¹

Propiedad de la tierra

El campesino es propietario de la tierra que trabaja, la que se encuentra diseminada y parcelada; es propietario de sus medios de producción y, por lo tanto, organizador de todo el proceso productivo.

Trabajo directo del productor

El campesino junto con su familia realiza las tareas vinculadas a la producción. No contrata mano de obra y sólo en forma eventual, dadas las

1 Salvo indicación contraria, esta descripción de las características de la economía campesina fueron tomadas de Díaz-Polanco.

condiciones de vida y los bajos ingresos, vende fuerza de trabajo. Las tareas dentro del núcleo familiar se realizan de acuerdo a la división natural del trabajo; es decir, según el sexo y la edad, y en función a la estacionalidad de la producción.

Puede o no ser ayudado por su familia y otros trabajadores, trabajar individualmente o en cooperativa, en comuna primitiva o en gran familia: lo esencial es el cultivo por cuenta propia y el trabajo agropecuario directamente productivo como ocupación regular y primordial o exclusiva, que es la diferencia específica del campesino (Calva, 1988).

Unidad de producción y consumo

Además de ser una unidad de producción, la economía campesina es una unidad de consumo, en la cual la inversión es mínima, lo que determina bajos niveles de consumo. La economía del pequeño productor es básicamente de subsistencia, entendiéndose por tal una economía donde se produce escasamente lo que se necesita para vivir y sólo los excedentes se destinan al intercambio en el mercado, con el fin de adquirir aquellos elementos esenciales e insumos que no se produce internamente.

Articulación

La economía campesina no constituye un sector aislado de la economía general, pues se encuentra articulada a ésta por relaciones comerciales y tributarias. Las modalidades específicas de esta articulación dan lugar a la transferencia de excedentes del sector campesino hacia el resto de la sociedad. El campesino vende barato sus productos y su fuerza de trabajo y compra caros los insumos y productos de consumo final (MACA-JUNAC, 1998).

“El modo de producción campesino aparece siempre ligado a otros, uno de ellos dominante; que ese modo posee características particulares especialmente económicas que no sólo permiten comprender el nexo, sino también la circunstancia de que sea sometido a un constante proceso de extracción de su excedente, a través de diversos mecanismos” (Calva, 1988).

Las formas de tenencia pueden ser: posesionario o propietario de un lote del campo tribal; tributario de un Estado que aparece como propietario universal de la tierra; siervo de un terrateniente feudal; miembro de la comunidad agraria libre, arrendatario, aparcerero, propietario hereditario, propietario privado, o propietario o poseedor asociado de una cooperativa tipo koljós, comuna, etcétera (Idem).

Algunos autores incluyen al pequeño productor dentro de las relaciones capitalistas de producción, subordinado al sistema, destacando entre otros aspectos las formas de explotación, las relaciones mercantiles, el mercado capitalista, el proceso de descampesinización y la diferenciación social al interior de este grupo social. Otros autores lo ven como un sector independiente de dichas relaciones y lo caracterizan como una unidad de producción y consumo en la que resaltan variadas estrategias de reproducción que tiene la familia campesina. En la actualidad existe la tendencia a complementar ambos enfoques (MACA-JUNAC, 1998).

Heterogeneidad del sector

El sector campesino no es homogéneo, no todos los productores poseen la misma cantidad de tierra ni perciben los mismos ingresos. Según los estudios realizados por MACA-JUNAC (1998), se pueden caracterizar cuatro tipos de productores campesinos:

- infrasubsistentes, aquel grupo que no puede cubrir con el producto de su trabajo agrícola sus necesidades de consumo y producción;
- subsistentes, aquellos productores que cubren con su trabajo tanto sus necesidades de consumo individual y familiar (vestuario, salud, vivienda, etc.) como los elementos necesarios para el nuevo ciclo de producción. Este grupo se subdivide en:
 - estacionarios, aquellos que se reproducen a la misma escala, cubriendo apenas sus necesidades mínimas de alimentación y el uso de insumos de producción y
 - excedentarios, los que además de cubrir sus necesidades básicas de consumo, salud, vivienda y producción, obtienen excedente.

Racionalidad campesina

El campesino tiene una racionalidad específica que explica la diferencia de las características entre la agricultura de pequeña propiedad y la empresa agrícola. Dicha racionalidad no está determinada por las relaciones capitalistas de producción, pues uno de sus objetivos fundamentales es minimizar el riesgo, para lo que se adopta medidas que permiten asegurar la cosecha, aunque sólo sea una parte de ella.

La racionalidad campesina se caracteriza por: a) la producción de una cierta cantidad de bienes dedicados al autoconsumo, para la satisfacción directa de las necesidades básicas de alimentación, vestido, vivienda y el proceso de producción; b) la generación de ingresos a partir de productos dirigidos a la venta y por esa vía la adquisición de ciertos bienes y servicios no producidos al interior de la parcela; c) la diversificación del riesgo, tendencia campesina a efectuar un gran número de actividades y rubros productivos en su reducida superficie de tierra; d) la maximización de la utilización de la fuerza familiar; y e) la multiplicación de las fuentes de ingreso traducido en la necesidad de ampliar las actividades productivas como una manera de completar los ingresos (Paz, 1997).

Los miembros de una unidad familiar realizan una diversidad de actividades agrícolas y no agrícolas, interna y externamente a la propiedad (*pluriactividad*), que incorpora tanto las características del *part-time farming* (unidades que dedican parte de su tiempo de trabajo al desempeño de actividades económicas fuera de la propiedad) como del *múltiple job holding* (unidades agrícolas que combinan múltiples fuentes de rendimientos) (Hermi Zaar, 2002).

La pluriactividad, el involucramiento en varias actividades a la vez, es considerada como un método que permite a los campesinos lograr óptimos beneficios de los medios de producción disponibles, dada la heterogeneidad ecológica (Schulte, 1996).

La productividad es resultado de la ocupación familiar en varios objetivos al mismo tiempo. Los campesinos necesitan aprovisionarse de alimentos para sí mismos y a la vez incrementar sus ingresos económicos o su prestigio. Estos múltiples objetivos son raramente logrados mediante

la realización de una sola actividad, así se explica la marcada tendencia a dedicarse a varias actividades al mismo tiempo (Zoomers, 2002).

Problemática agrícola actual

La dinamización de la economía a nivel mundial, el desarrollo tecnológico, el crecimiento de la población, la incorporación de grandes contingentes poblacionales a los mercados internos, los paradigmas de desarrollo de la actividad económica están generando un nuevo rol de la actividad agrícola.

Biocombustibles

El crecimiento de las economías nacionales, en especial de las economías emergentes, genera mayores necesidades de energía para hacer funcionar la economía mundial, lo que determina un permanente incremento de los precios internacionales del petróleo y sus derivados.

En los últimos 50 años la industrialización de la agricultura permitió aumentar la cosecha mundial de cereales en 250%, la agricultura pasó a consumir petróleo en forma de fertilizantes, pesticidas, máquinas agrícolas, sistemas de irrigación y de transporte. La agricultura industrializada consume 50 veces más energía que la agricultura tradicional, pues el 95% de los productos alimenticios exigen la utilización de petróleo. Sólo para criar una vaca y ponerla en el mercado se consumen seis barriles de petróleo de 158.9 litros cada uno (Betto, 2008).

Esta demanda cada vez mayor de petróleo ha llevado a intensificar la búsqueda de fuentes alternativas de generación de energía que permitan sustituirlo, no solo por considerarlo un recurso que se agota o que contamina, sino por el constante incremento de su precio vinculado al tipo de mercados y dueños del producto. La subida del precio del petróleo abre un nuevo y vasto mercado para los productos agrícolas en el marco de la producción de biocombustibles, a partir del procesamiento de materias primas de origen vegetal, lo que para muchos representa contar con una producción más sostenible de energía y menos contaminante.

Este nuevo destino para la producción agrícola se constituye en una alternativa interesante de mercado, ya que la demanda es amplia y no se circunscribe a un tipo de producto pues existe un gran número de especies agrícolas que pueden ser utilizadas para la producción de biocombustibles. Sin embargo, esta visión positiva se ve confrontada con la realidad, si bien con su uso podrá reducirse la emisión de gases contaminantes, el volumen de producto que se requiere para responder a las necesidades mundiales de energía tendrá serios efectos en el medioambiente derivados de la sobreexplotación de los recursos naturales a partir de un mayor incremento de la actividad agrícola.

Por otro lado, áreas agrícolas que antes estuvieron destinadas a producir alimentos o productos dirigidos al consumo humano ahora serán empleadas también para alimentar máquinas y vehículos, solo que la cantidad de biomasa para hacer andar un coche sobrepasa la cantidad consumida por un individuo en relaciones geométricamente diferentes (Betto, 2008). A ello debe sumarse los efectos derivados de la reducción de la producción de alimentos frente a una creciente demanda.

El marco económico

El modelo neoliberal para la agricultura, al igual que en el resto de las actividades económicas, se articuló sobre la liberalización del comercio, la desregulación, la privatización y la descentralización, medidas que se consideraban como incentivos a la producción en América Latina y que estaban dirigidas a promover su desarrollo y crecimiento en la perspectiva del gran reto que significa su capacidad de producción frente al crecimiento de la población mundial, y cuyos mecanismos de mercado generarían un aumento de la eficiencia en el uso de los recursos y un mejor desempeño económico (Trigo, 1995).

Esta propuesta tuvo como resultado la apertura de las economías que dejaron a los pequeños productores nacionales compitiendo con estructuras económicas internacionales más desarrolladas, bajo la consideración de que el mercado es el mejor asignador de recursos. Los resultados alcanzados en el sector agrícola, de acuerdo a Rubén Echeverría (2000), son precarios y

se reflejan en las bajas tasas de crecimiento, la persistencia de altos niveles de pobreza, el incremento de la mala distribución del ingreso y la caída de la rentabilidad de varios rubros.

Frente a este modelo, que de acuerdo a Fukuyama se convierte en la única posibilidad de desarrollo económico del planeta, las grandes dificultades atravesadas por los europeos para acceder a alimentos durante y después de las guerras mundiales determinó que estos países convirtieran a la agricultura en una actividad estratégica y protegida por el Estado, prácticas también utilizadas por los Estados Unidos de Norteamérica y que no modifican ni en el apogeo de la política neoliberal (que propugna la libertad del mercado y la competencia). Los resultados demuestran un gran incremento de los volúmenes de producción más allá de las necesidades nacionales, que se traducen en donaciones o exportaciones a muy bajo precio a países en vías de desarrollo, afectando y en algunos casos eliminando la producción local de los países receptores.

El desarrollo tecnológico

El desarrollo tecnológico en la agricultura permitió reducir el esfuerzo humano en la realización de las tareas agrícolas y obtuvo grandes resultados en el incremento de los rendimientos de la producción. Durante la década de los 50 se consideraba que los problemas de pobreza se originaban en la falta de alimentos, ello se tradujo en un masivo desarrollo y transferencia tecnológica, generándose un cambio radical en la agricultura, tanto en el proceso de producción como en los volúmenes alcanzados.

Este cambio incorporó no solamente la mecanización de los procesos productivos sino también un uso intensivo de la química y la biotecnología; la tecnificación del agro, el uso de productos químicos para la fertilización y la eliminación de plagas, la producción de semillas mejoradas que contienen las mejores características del producto en cuanto a tamaño y calidad produjeron resultados tan alentadores que este proceso de incorporación tecnológica fue conocido como la Revolución Verde, por la transformación que produjo en el agro, aunque no necesariamente se tradujo en la reducción de la pobreza.

El uso de las nuevas prácticas tuvo –y todavía tiene– un impacto negativo en los recursos naturales: sobreexplotación de los suelos, desertización, deforestación, pérdida de diferentes especies de biodiversidad, incluyendo las relacionadas con la alimentación de la población. Esto último es particularmente importante porque genera en los productores una fuerte dependencia del mercado en la medida en que los paquetes tecnológicos diseñados implican insumos que son producidos por empresas especializadas, incluyendo la semilla, además de que estuvieron dirigidos a los que se considera productores viables en razón de la cantidad de tierra que poseen, el tipo de suelos, el acceso a riego y la disponibilidad de capital.

Los resultados alcanzados en términos de la implementación de la Revolución Verde conducen a reconsiderar las posibilidades de la agricultura; en el marco de las teorías sobre la escasez relativa de alimentos señalada por los neoclásicos los problemas productivos que se presentan en diferentes regiones del planeta hablan ya de una escasez absoluta en la producción agrícola.

Esta situación plantea la necesidad de repensar las formas de producción con el fin de mantener la capacidad productiva de los recursos naturales, pensando en la sostenibilidad de la agricultura como fuente de producción de alimentos.

El cambio climático

Desde hace algunas décadas el clima global está cambiando, se registran variaciones graduales y a largo plazo, como el aumento de la temperatura promedio y, como consecuencia, un incremento del nivel del mar; del mismo modo, los fenómenos climáticos extremos se hacen cada vez más intensos y frecuentes.

“Los actuales modelos de producción, consumo y comercio han causado una destrucción masiva del medio ambiente incluyendo el calentamiento global que está poniendo en riesgo los ecosistemas de nuestro planeta y llevando a las comunidades humanas hacia condiciones de desastre. El calentamiento global muestra los efectos de un modelo de desarrollo basado en la concentración de capital, el alto consumo de combustibles fósiles, sobreproducción, consumismo y libre comercio” (La Vía Campesina, 2009).

Los efectos del cambio climático en torno a la agricultura se expresan en el acrecentamiento de los fenómenos climatológicos como las heladas, granizadas, sequías e inundaciones. A causa de ello muchas condiciones de vida se ven amenazadas: los recursos de agua, la producción agrícola, las zonas costeras y los asentamientos humanos, así como el abastecimiento de energía y el sector salud.

La seguridad y la soberanía alimentaria

La seguridad alimentaria deja de ser una acción pensada solo para los sectores vulnerables que no pueden acceder a alimentos para constituirse en una problemática que puede afectar al conjunto de la población por el riesgo de no poder garantizar el abastecimiento de los alimentos en la magnitud en que se requieren.

La FAO considera que existe seguridad alimentaria “cuando todas las personas tienen en todo momento acceso físico y económico a suficientes alimentos inocuos y nutritivos para satisfacer sus necesidades alimenticias y sus preferencias en cuanto a los alimentos a fin de llevar una vida activa y sana” (Cumbre Mundial sobre la Alimentación, 1996); y que esta posibilidad requiere de disponibilidad de los alimentos, acceso a los mismos, a su utilización y estabilidad en su suministro.

Las propuestas en relación a la disponibilidad para la seguridad alimentaria no hacen ninguna diferencia sobre la procedencia de los alimentos, éstos pueden ser producidos localmente, o bien importados o donados. Sin embargo, dejar que la alimentación de la población dependa de importaciones y/o donaciones genera el riesgo de no contar con los alimentos cuando se los necesita porque no se tiene control sobre su producción, y esto tiene efectos en la alimentación, en el precio de los alimentos, repercusiones en el ámbito del empleo y, por lo tanto, de los ingresos de los productores locales.

Ante estos riesgos los pequeños productores de diferentes regiones del mundo acuñaron un aditamento a la seguridad alimentaria: la soberanía alimentaria, entendida como “la capacidad que tienen los pueblos para autoproducir alimentos básicos” o “la facultad de cada Estado para definir sus propias políticas agrarias y alimentarias de acuerdo a objetivos de desarrollo

sostenible y seguridad alimentaria. Ello implica la protección del mercado doméstico contra los productos excedentarios que se venden más baratos en el mercado internacional, y contra la práctica del *dumping* (venta por debajo de los costos de producción)” (Ramos, 2010).

La crisis alimentaria

La crisis alimentaria del año 2008 se expresa en el incremento de los precios de los alimentos, lo que provoca la reducción en el acceso de los consumidores; entre los años 2005 y 2008 los precios mundiales de los alimentos básicos alcanzaron sus máximos valores en 30 años, el maíz llegó a incrementarse hasta en 74% y el arroz en 166%.

Esta crisis se explica desde diferentes visiones, todas ellas articuladas a distintos paradigmas económicos: i) la competencia generada por la producción de los biocombustibles reduce la producción de alimentos, por tanto, aumenta su precio; ii) el incremento de la demanda de alimentos de los países asiáticos debido al crecimiento de su población y su capacidad de compra; iii) la reducción de la oferta derivada del cambio climático afecta de manera significativa la producción de alimentos; iv) el deterioro de los recursos naturales por la sobreexplotación; v) el incremento del costo de los fertilizantes.

Para otros la volatilidad de los precios de los productos agrícolas se explica por la especulación financiera de los *commodities* agrícolas, a partir de la entrada de inversiones institucionales con grandes sumas en los mercados de futuros de productos alimenticios, lo que define una gran variación en los precios de los alimentos, exponiendo la seguridad alimentaria y el ingreso de los productores.

Frente a las diferentes interpretaciones sobre el origen de la crisis, las respuestas también son varias y distintas, respecto a que la producción mundial de alimentos es insuficiente para la población, las soluciones que se proponen son: i) incrementar la producción mejorando la productividad, tecnificando el agro, utilizando variedades de mayor rendimiento (transgénicos); ii) otorgar financiamiento a los productores; iii) desde una visión global mantener el mercado mundial garantizando la competencia en la producción agrícola; iv) mitigar el cambio climático.

Desde otro enfoque interpretativo se considera que la producción de alimentos no es solo un negocio sino que de ella depende la sobrevivencia de la población y su calidad de vida, por ello i) la producción de alimentos es una tarea del Estado que no debe ser transferida ni dejada al desempeño del mercado, requiere su intervención directa para evitar la vulnerabilidad y garantizar la independencia y la autosuficiencia alimentaria esencial (canasta básica) al margen de razones de costo o mercado; ii) debe existir una visión nacional, local, en el marco de las diferencias, especificidades y necesidades; iii) debe recuperarse la pequeña producción familiar, campesina, abastecedora de gran parte de los productos de la canasta familiar vinculada a la seguridad alimentaria; iv) se debe buscar la diversificación de la producción, evitar el monocultivo, en función a su impacto sobre los recursos naturales y la dependencia de los mercados de insumos; v) se deben mantener las especies nativas para garantizar la producción nacional y reducir la dependencia del productor del mercado; vi) se debe promover el cambio de patrones de consumo (La Vía Campesina, 2008).

Producción agropecuaria en Bolivia

Para explicar los retos del sector campesino en Bolivia es necesario tener una idea del contexto en que se desenvuelve su actividad productiva.

Diversidad ecológica y uso de la tierra

Bolivia cuenta con una superficie de 1.098.581 km² constituida por una importante diversidad ecológica –14 pisos ecológicos– que permite un amplio desarrollo de la actividad agrícola y una importante gama de productos.

En relación al uso de la tierra, en 2001 más del 60% de la superficie se encontraba en la categoría bosque; en 2007 alrededor del 40%. Durante la campaña agrícola de 2003/2004 la superficie de hectáreas explotadas fue de 2.4 millones; en la del 2004/2005, 2.6 millones de ha; en la del 2007/2008, 2.8 millones de ha; en 2009/2010, 2.8 millones de ha (IBCE, 2008).

Población y pobreza

De acuerdo al INE, se estimaba que la población total en el año 2010 sería de 10.426.154 de habitantes, 66% en el área urbana y 34% en el área rural, con una tasa de crecimiento poblacional entre el periodo 2005-2010 de 2.01% (menor a la registrada en el periodo intercensal 1992-2001 que fue de 2.74%); por otro lado, la densidad poblacional es de 9.49 habitantes por km² (INE, 2010).

Respecto de la distribución de la población en función de la ocupación principal, las actividades que generan más empleo en el país son la agricultura, la ganadería y la caza: 31.77% en el 2009 (30.98% para los hombres y 32.76% para las mujeres); en segundo lugar la venta y reparaciones: 15.60% en el 2009. En el área rural la unidad económica más representativa es la familiar, que alcanza 79.31% del total (INE, 2010).

En nuestro país, de cada 100 personas 51 son pobres moderados, de los cuales el 68.6% vive en el área rural. A partir del año 2007 el número de habitantes que vive en condiciones de la pobreza extrema se redujo de 37.7% a 26.1% en el 2009. En términos absolutos significa que existen 2,7 millones de personas pobres extremas en el territorio nacional, de las cuales 1,0 millón reside en el área urbana y 1,7 millones en el área rural (UDAPE, 2010).

Economía dual

Aunque Bolivia es un país multinacional, formado por 35 pueblos indígenas –cuenta con alrededor de 900 mil unidades productivas familiares en el área rural, constituidas por 650 mil familias campesinas o establecimientos económicos familiares (550 mil en tierras altas y 100 mil familias de campesinos colonizadores de tierras bajas) y entre 200 o 250 mil familias indígenas, que habitan en tierras bajas (Núñez del Prado, 2010)–, la agricultura se desenvuelve como una economía dual, por un lado, una agricultura empresarial altamente tecnificada que trabaja en grandes extensiones de tierra, ubicada principalmente en Santa Cruz, y que destina su producción a la exportación; por otro lado, una producción campesina en manos de propietarios de pequeñas propiedades que trabaja con tecnología tradicional,

dirige su producción fundamentalmente al mercado interno y aporta el 80% de los alimentos consumidos por los bolivianos.

Desarrollo tecnológico

En nuestro país el desarrollo tecnológico responde a las características de la economía dual de la agricultura: mayor uso de la tecnología moderna en la producción destinada principalmente al mercado de exportación, desarrollada en el departamento de Santa Cruz y que incluye productores campesinos con una importante orientación comercial, frente a una agricultura tradicional desarrollada en el área del altiplano y valles, asentada principalmente en la economía campesina de subsistencia, dirigida en gran medida al autoconsumo, con prácticas basadas en el uso de mano de obra familiar con instrumentos simples, que incorporan tanto remanentes de conocimientos ancestrales como los transferidos por los españoles durante la Colonia y algunos elementos de la tecnología moderna adoptada de manera empírica.

Tenencia de la tierra

En tierras altas el acceso y propiedad a la tierra es principalmente minifundio, en algunos sectores la propiedad está formada solamente por surcos, debido a la presión por el crecimiento de la población y por las condiciones impuestas por la Reforma Agraria que solo permite la herencia en las propiedades dotadas durante este proceso. En zonas de colonización el acceso a la tierra alcanza las 50 hectáreas por productor, dotación de la Reforma Agraria que convive con la restitución neolatifundista en tierras bajas (Núñez del Prado, 2010).

El acceso a la tierra para los pueblos indígenas de las zonas bajas se ha intentado resolver a través de las Tierras Comunitarias de Origen (TCO), que de acuerdo a la Ley N° 1715 son los espacios que constituyen el hábitat de estos pueblos y comunidades indígenas y originarias, al que tradicionalmente han tenido acceso y donde mantienen y desarrollan sus propias formas de organización económica, social y cultural que aseguran su sobrevivencia y desarrollo. Las TCO son inalienables, indivisibles, irreversibles, colectivas,

compuestas por comunidades o mancomunidades, inembargables e imprescriptibles y mediante la nueva Constitución Política del Estado convertidas en territorios indígena originario campesinos (TIOC).

Cambio climático

Desde hace algún tiempo, Bolivia siente los impactos del aumento en frecuencia e intensidad de los eventos climáticos como sequías, inundaciones, deslizamientos, granizadas, heladas, incendios y temperaturas extremas, situación que ha agravado los factores internos de vulnerabilidad existentes en el país. En la última década, los impactos del fenómeno de El Niño y La Niña han generado pérdidas por un valor de entre 400 y 500 millones de dólares anuales (PNUD, 2011).

Los cambios de la frecuencia e intensidad de sequías e inundaciones afectan la estabilidad del abastecimiento de alimentos esenciales y el acceso a ellos. En los trópicos semiáridos como el altiplano y los valles altos, el déficit de lluvia puede reducir drásticamente el rendimiento de los cultivos y de forrajes, además de propiciar el ataque de plagas y enfermedades.

El cambio climático genera también cambios paulatinos e irreversibles en los ecosistemas, afectando a la vez las actividades humanas. Según el Ministerio de Medio Ambiente y Aguas (MMAyA) (2009), el impacto de la variabilidad y del cambio climático en Bolivia influirá no sólo en la capacidad de producción de alimentos, sino también en la reducción de la población económicamente activa en regiones rurales o productoras de alimentos, por la carencia de oportunidades y pérdida de la capacidad productiva en sus medios de vida. A esto se debe sumar que la población total del país crecerá, así como la demanda alimentaria, en contraposición con la disminución de la capacidad productiva alimentaria, lo que provocaría un desbalance riesgoso en términos de inseguridad alimentaria (Cruz, 2008).

El incremento de los precios agrícolas

En los últimos años el precio de algunos alimentos como el trigo, carne de pollo, carne de vaca, arroz, maíz, azúcar, papa, leche y otros ha ido en

aumento debido a precios internacionales más bajos que determinaron la sustitución de su producción por productos con mejores precios. Estos elementos, sumados a la especulación en el mercado interno, problemas climatológicos en diferentes regiones e incremento del precio de los insumos condujeron a la escasez de productos, mayor vulnerabilidad de los sectores empobrecidos e incremento de la inseguridad alimentaria.

Seguridad alimentaria

Debido a su latitud, variable conformación fisiográfica y socioeconómica, Bolivia se sitúa entre los países con los más altos niveles de inseguridad alimentaria. En la medida en que gran parte de la población rural tiene como una de sus principales fuentes de ingreso la agricultura, con fuerte vocación de autoconsumo, sus sistemas agropecuarios de producción son altamente dependientes de las lluvias, considerándose además que el cambio climático incrementará aún más el grado de vulnerabilidad de la población a la inseguridad alimentaria (MPD, 2007).

De acuerdo con el estudio de prevalencia de subnutrición, Bolivia se encuentra en la categoría cuatro (alta: 20-34% de personas subnutridas) de cinco categorías de subnutrición en el mundo y es el único país que afronta situaciones de crisis alimentaria en la región. Dada la complejidad biofísica y socioeconómica de los sistemas productivos del ámbito nacional, las condiciones de inseguridad alimentaria son muy variables de una región a otra.

En los estudios realizados por el Programa Mundial de Alimentos (PMA) respecto a inseguridad alimentaria para Bolivia (2003 y 2008) existe una clara diferenciación entre municipios de ciudades capitales e intermedias, donde la inseguridad alimentaria es menos acentuada (nivel 1) que en aquellos municipios ubicados en el área rural.

Política nacional para el sector

El marco normativo nacional, a partir del cambio de modelo económico, reconoce a otros actores y lógicas económicas como parte importante de la actividad económica y, específicamente, al sector campesino como uno de

los protagonistas de la seguridad y soberanía alimentaria; en este sentido, las políticas y acciones del Estado están orientadas a fortalecer a este sector. A continuación se describen los elementos más significativos.

Constitución Política del Estado

La nueva Constitución Política del Estado reconoce la economía plural constituida por las formas de organización económica comunitaria, estatal, privada y social cooperativa, articulada sobre los principios de complementariedad, reciprocidad, solidaridad, redistribución, igualdad, seguridad jurídica, sustentabilidad, equilibrio, justicia y transparencia. De acuerdo al Art. 306 la economía social y comunitaria complementará el interés individual con el vivir bien colectivo.

Por su parte, el Art. 316 establece que el Estado debe participar de manera activa no solo en la planificación y regulación sino también en la producción, y considera un régimen de protección especial a las trabajadoras y los trabajadores de pequeñas unidades productivas urbanas o rurales, por cuenta propia y gremialistas en general, mediante una política de intercambio comercial equitativo y de precios justos para sus productos, así como la asignación preferente de recursos económicos financieros para incentivar su producción.

El desarrollo rural integral sustentable es parte fundamental de las políticas económicas del Estado, que se plantea priorizar sus acciones para el fomento de todos los emprendimientos económicos comunitarios y del conjunto de los actores rurales, con énfasis en la seguridad y en la soberanía alimentaria, incluyendo el fortalecimiento de la economía de los pequeños productores agropecuarios y de la economía familiar y comunitaria (Art. 405), a partir de estímulos destinados a compensar las desventajas del intercambio inequitativo entre los productos agrícolas y pecuarios con el resto de la economía (Art. 408).

En su Art. 16 considera como derecho fundamental la alimentación sana, adecuada y suficiente para toda la población, donde el rol de Estado es garantizar la seguridad alimentaria; señala además que el Estado debe priorizar la producción y el consumo de alimentos de origen agropecuario

producidos en el territorio boliviano, como mecanismo de protección a la producción nacional. Igualmente, incluye la protección de la producción agropecuaria y agroindustrial ante desastres naturales e inclemencias climáticas, geológicas y siniestros; y plantea educación técnica, conservación y recuperación de los suelos, promoción de sistemas de riego, fomento y apoyo a sectores productivos agropecuarios con debilidad estructural natural (Art. 407).

Ley de la Revolución Productiva Comunitaria Agropecuaria

La Ley N° 144 de Revolución Productiva Comunitaria Agropecuaria es un instrumento orientado a fortalecer la actividad agropecuaria en el ámbito nacional, en el marco de la soberanía alimentaria, a partir de una intervención integral. Esta integralidad, si bien es importante porque permite una visión holística, presenta dificultades en su implementación porque muchos de sus objetivos están a nivel macro y precisan más normativa para llegar a la acción concreta, requieren la intervención de diferentes actores, gran cantidad de recursos económicos y en algunos casos nueva institucionalidad.

Esta ley está dirigida a establecer las bases institucionales, políticas y los mecanismos técnicos, tecnológicos y financieros de la producción, transformación y comercialización de productos agropecuarios y forestales de las y los diferentes actores de la economía plural; priorizando la producción orgánica en armonía y equilibrio con las bondades de la madre tierra.

Las acciones propuestas buscan fortalecer la base productiva en el marco del cuidado y el mantenimiento de los recursos naturales (suelos, agua, biodiversidad), fomentando la producción para el mercado interno; tecnologías orgánicas; las formas de producción familiar, comunitaria, asociativa y cooperativa; el acopio y reserva de alimentos; la transformación y la industrialización de productos agropecuarios; la innovación tecnológica; el desarrollo del seguro universal; la transferencia de recursos para la infraestructura y el financiamiento.

Todo lo anterior bajo los principios de complementariedad, reciprocidad, solidaridad, redistribución, igualdad, seguridad jurídica, sustentabilidad,

equilibrio, justicia y transparencia, priorizando el modelo de desarrollo comunitario.

EMAPA

Como parte de las acciones del Estado se creó la Empresa de Apoyo a la Producción de Alimentos (EMAPA), para “apoyar a los sectores de la cadena productiva de alimentos; a la producción agropecuaria y agroindustrial; contribuir a la estabilización del mercado interno de productos agropecuarios y agroindustriales; y a la comercialización de la producción del agricultor en el mercado interno y externo”. Para ello la empresa otorga créditos en insumos con cero tasa de interés y transferencias directas a proyectos productivos priorizados; compra a precio justo toda la cosecha de los medianos y pequeños productores beneficiados; hace el acopio de la producción de diferentes productos, la transformación básica y la comercialización de la producción y presta servicios de asistencia técnica, alquiler de maquinaria, almacenamiento y otras actividades relacionadas con la producción agropecuaria.

Financiamiento

Como parte de las políticas estatales en base a la Nacional Financiera Boliviana, se creó el Banco de Desarrollo Productivo (BDP SAM) como entidad dirigida a apoyar el desarrollo, la transformación y la diversificación de la matriz productiva a partir de la otorgación de financiamiento a través de instituciones financieras de primer piso.

Hasta diciembre de 2011, a través del Fideicomiso de Desarrollo Productivo, el BDP aprobó Bs 1.331 millones, de los cuales el 75% se destinaron a la producción de alimentos. Este monto fue desembolsado a 21.171 clientes o pequeños productores en diferentes regiones del país, de los cuales 64% se encontraban en el área rural.

Con el fin de apoyar a los pequeños productores, esta gestión ha incluido en su cartera financiera una ventanilla de crédito agropecuario dirigida a las entidades financieras para la otorgación de créditos que apoyen el capital

operativo y las inversiones de los pequeños productores rurales, alcanzando en 2011 \$US 10.8 millones.

Como parte de la oferta del BDP se han facilitado créditos sectoriales destinados a responder a las necesidades de financiamiento de los productores de quinua orgánica, caña de azúcar y sésamo; en el primer caso el financiamiento apoyó la producción agroecológica de quinua orgánica, con el fin de preservar el medio natural; en el segundo caso a la renovación de cañaverales y la mecanización del sector, con el objetivo de garantizar la producción de azúcar dirigida al mercado interno; el apoyo a los productores de sésamo se orientó a mejorar su acceso a financiamiento e incrementar los volúmenes de producción. Al cierre de la gestión 2011 el volumen de esta cartera ascendió a \$US 12.2 millones.

Desafíos

El crecimiento de la demanda por productos agrícolas, derivada del incremento de la población, la mejora de los ingresos familiares y la demanda de los mercados internacionales, está promoviendo la dinamización del sector agropecuario y forestal en el país, entorno que establece un nuevo rol a la agricultura dentro de la actividad económica y determina nuevos desafíos para la pequeña producción campesina.

Estos desafíos están relacionados principalmente al papel que se pretenda asignar al sector en el desarrollo de la economía nacional, en la forma de inserción en la economía mundial, en el mantenimiento de los recursos naturales y en la provisión de alimentos; cualquiera de las vías que se tome estará determinada por la forma de producción y uso de los recursos. En este contexto, los retos de economía campesina girarán alrededor de:

La preservación de las especies nativas

La actividad agrícola, como respuesta a la demanda del mercado, se ha concentrado en la explotación de un número reducido de especies y variedades,

que cumplen con los requisitos de los compradores, abandonando un gran número de productos y variedades locales.

Para ello la tecnología ha jugado un papel muy importante a partir de la biotecnología, permitiendo la manipulación genética de las plantas, desarrollando los mejores atributos de cada especie, además de multiplicar su productividad y rendimientos a través de las “semillas mejoradas”, las que por sus requerimientos técnicos poco a poco van siendo producidas por agentes especializados, que no necesariamente son pequeños productores, hecho que determina para el campesino una creciente dependencia del mercado, no solo para la compra de insumos sino para la adquisición de la semilla.

Las semillas mejoradas en su versión más sofisticada, los transgénicos, no solo mejoran los rendimientos, sino que permiten reducir el ataque de plagas, por ende incrementar los volúmenes de producción, mientras que de manera paralela, a partir de su incorporación, generan la posibilidad de desaparición de las denominadas variedades nativas, pues su carga genética es tan fuerte que solamente por procesos de polinización convierten en transgénicas todas las variedades que se encuentran a su alrededor.

Por ello uno de los principales desafíos de los productores campesinos se relaciona con la decisión de adoptar las variedades desarrolladas por la tecnología, con los riesgos que ello conlleva, o conservar su base material, que no necesariamente generará rendimientos mayores pero que en el largo plazo garantizará la posibilidad de su alimentación y la realización de su actividad productiva.

La especialización frente al manejo del riesgo

La creciente demanda de productos agrícolas genera una gran presión por incrementar las cantidades que deben ser producidas. Esta decisión supone la especialización en la producción, lo que se traduce en un mayor riesgo derivado del monocultivo, práctica que no solo reduce la variedad de productos que se va a obtener, sino que determina un mayor uso de agroquímicos para mantener los rendimientos del suelo y la reducción de los ataques de plagas.

Esta especialización se confronta con las estrategias de manejo de riesgo desarrolladas por el campesino a través de la diversificación de la producción (la pluriactividad), que si bien no necesariamente genera mayores ingresos, permite obtener resultados ante cualquier evento climatológico o ataque de plagas. En este sentido, el productor se ve en la disyuntiva de especializarse para obtener mayores ingresos, corriendo mayores riesgos, o mantener su diversidad productiva.

Cambio tecnológico

Los resultados alcanzados por el uso de la tecnología moderna, a nivel general, se repiten en la agricultura nacional y se potencian a partir del uso empírico que realiza la agricultura familiar, con mayor impacto negativo en el medio ambiente.

Para el productor campesino la opción por el uso de la tecnología moderna se traduce en la posibilidad de incrementar a corto plazo el volumen de la producción con riesgo en la sostenibilidad de los recursos naturales en el tiempo, a partir de las implicaciones derivadas del uso de agroquímicos, el monocultivo y la reducción de la pluriactividad.

Por otro lado, el mantenimiento de las prácticas convencionales o tradicionales no representa una garantía a la sostenibilidad de las actividades agrícolas, en función a la gran presión sobre los recursos naturales y el uso de técnicas no adecuadas al medio natural, por lo que el reto de la economía campesina se encuentra en la utilización de técnicas que permitan recuperar y conservar el medio ambiente.

Vocación productiva

La creciente demanda de productos agrícolas se ve limitada por las condiciones naturales de los diferentes pisos ecológicos, pues no todas las tierras se encuentran orientadas al desarrollo de la actividad agrícola; muchos productores no consideran la vocación productiva y realizan prácticas agrícolas en regiones no aptas, haciendo un uso inadecuado de los ecosistemas, lo que establece riesgos futuros a la producción.

Los procesos de colonización generados en el país han ampliado la frontera agrícola con el consecuente crecimiento de los volúmenes de producción, sin embargo, no en todos los casos han respetado la vocación productiva de las regiones colonizadas, poniendo en serio riesgo los recursos naturales al desboscar para prácticas agrícolas amplias regiones que no responden a las posibilidades productivas de los suelos, por ello, es necesaria la adecuación de las actividades productivas a las posibilidades del entorno natural.

Calidad de la producción

La calidad de los alimentos, entendida como la necesidad de que éstos sean inocuos y no perjudiciales a la salud del hombre, se convierte en una disyuntiva para la pequeña producción campesina, pues la creciente dependencia de los agroquímicos para mantener la productividad y reducir el ataque de plagas se traduce en la contaminación de los productos agrícolas utilizados para la alimentación, a pesar de la creciente demanda por alimentos sanos. Esto demuestra la importancia de que la pequeña producción campesina considere el uso de prácticas orgánicas.

Destino de la producción

La creciente demanda de productos agrícolas, tanto a nivel nacional como mundial, abre nuevos destinos a la producción agrícola boliviana, lo que exige una mayor especialización que además generaría impactos positivos en el ingreso de los productores, aunque también implica riesgos derivados de la necesidad de garantizar volúmenes de producción de manera permanente, que se traducen en cambios en relación a la actividad productiva y uso de los recursos que en el tiempo puede tener efectos sobre la sostenibilidad de la producción.

Por otro lado, mayor articulación de la economía campesina al mercado lleva en muchos casos a la disminución del autoconsumo, generando mayor dependencia en la satisfacción de las necesidades de alimentación de la familia, es decir, atentando contra la seguridad alimentaria. Esta situación

coloca a la economía campesina en una encrucijada en relación al destino de su producción.

Seguridad alimentaria

En un país en el que un elevado porcentaje de los alimentos agrícolas son generados por el sector campesino, donde existe una creciente reducción de la capacidad de los recursos, con una importante reducción de la producción orientada al autoconsumo debido al surgimiento de nuevos destinos y usos de los productos agropecuarios, entre otros elementos, el reto de garantizar la seguridad alimentaria con soberanía implica el concurso de un gran número de actores tanto públicos como privados, donde el rol de las decisiones de pequeña producción parcelaria es crucial en términos de sus opciones y efectos.

Corolario

Tanto si el productor campesino opta por orientar su producción al mercado, interno o externo, por mantener la administración diversificada del riesgo, por el uso de una u otra forma tecnológica o por un uso más o menos intenso de los recursos naturales, precisa de un importante soporte del sector público para el desarrollo de sus actividades, apoyo vinculado a la adaptación al cambio climático; al acceso a la tierra, infraestructura y servicios productivos; a condiciones de financiamiento adecuados; a asistencia técnica, mercados y desarrollo de habilidades productivas y administrativas.

Bibliografía

Banco de Desarrollo Productivo (BDP). Informes.

2011

Banco Interamericano de Desarrollo

2001 *Desarrollo de las economías rurales*. Washington.

- Betto, Frei
2008 “Alimentos, artículos de lujo”, en: Revista Rebelión.
- Calva, José Luis
1988 *Los campesinos y su devenir en las economías de mercado*. Siglo XXI Editores, México DF.
- Constitución Política del Estado
Cruz, D.
2011 En: *Tras las huellas del cambio climático en Bolivia*, PNUD.
- Díaz-Polanco, Héctor
1979 *Teoría marxista de la economía campesina*, Juan Pablo Editores, México.
- Echeverría, Rubén
2001 “Opciones de inversión en la economía rural”, en: *Desarrollo de las economías rurales*”, BID, Washington.
- Fundación Jubileo
2011 *Reporte estadístico de Bolivia 2005-2010*, La Paz.
- Hermi Zaar, Miriam
2002 “Vila Rural: ¿un nuevo ejemplo de pluriactividad?”, Scripta Nova Vol. VI, N° 119.
- IBCE-CAINCO
2008 *Biocombustibles sostenibles en Bolivia*, Santa Cruz.
- Instituto Nacional de Estadística
2011 Anuario Estadístico 2010, La Paz.
- La Vía Campesina
2008 “Los precios agrícolas y la especulación”, (julio).
2009 “Calentamiento global: Los campesinos/as y la agricultura sostenible están enfriando el planeta” (documentos políticos), (mayo). Yakarta.
- Ley del Servicio Nacional de Reforma Agraria N° 1715. Bolivia.
Ley de Revolución Productiva Comunitaria Agropecuaria N° 144. Bolivia.
- MACA-JUNAC
1998 “Tipología de la economía campesina en Bolivia”. Estudios Rurales Andinos, La Paz.

- Núñez del Prado, José
 2010 Revista AGROPOLIS, Cosecha Gruesa/Zafra de Invierno, Montevideo.
- Paz Ballivián, Danilo
 1997 *La cuestión agraria en Bolivia*, La Paz.
- PNUD
 2011 *Tras las huellas del cambio climático en Bolivia*, La Paz.
- Ramos, Álvaro
 2010 “La seguridad alimentaria, un gran desafío para los gobiernos regionales”, en: Revista AGROPOLIS, Cosecha Gruesa/Zafra de Invierno, Montevideo.
- Rodríguez-Borray, Gonzalo
 2004 “Los sistemas agroalimentarios locales y su multifuncionalidad. Un análisis de tres casos en Colombia”, Bogotá.
- Trigo, Eduardo
 1995 “Agricultura, cambio tecnológico y medio ambiente en América Latina: una perspectiva para el año 2020”, Instituto Internacional de Investigaciones sobre Políticas Alimentarias, Washington.
- UDAPE
 2011 Citado en Reporte Estadístico de Bolivia 2005-2010, Fundación Jubileo, La Paz.
- Zoomers, Annelies
 2002 *Vinculando estrategias campesinas al desarrollo*, La Paz.

El ambiente como base del desarrollo y algunos criterios para evaluar nuestro camino hacia días mejores*

Luis F. Pacheco**

Resumen

Por mucho tiempo se ha mantenido el criterio de que el crecimiento económico es base e incluso objetivo del desarrollo, a pesar de que muchos autores y desde diferentes perspectivas han intentado dismantelar ese vínculo. En este ensayo se plantean algunas consideraciones para desechar definitivamente al crecimiento económico como base del desarrollo y se proponen cinco criterios, a manera de indicadores, para definir un nuevo camino al verdadero desarrollo, que debe estar fundamentado en el ambiente y su conservación. Adicionalmente, se proponen dos preguntas fundamentales para la planificación del desarrollo a cualquier escala: cuántas personas va a soportar este ambiente y cuáles serán sus tasas de consumo.

Palabras clave: *Crecimiento económico, verdadero desarrollo, tasas de consumo, acceso equitativo a recursos, agroecosistemas y biodiversidad.*

* Agradecimientos: Muchos colegas (Emilia García, Daniel Naya, José A. Rada, Patricia Roncal, Jesús Rivas, Cecilia Salazar y otros) leyeron y comentaron este trabajo. Especialmente motivadores fueron los comentarios de Ernesto Gianoli, Carlos W. Porto-Gonçalves, Omar Mena, Arely Palabral y Diego Vázquez. Agradezco a todos (as) su tiempo y especialmente su sabiduría compartida. Agradezco también a los amigos/compañeros de las comunidades rurales donde he trabajado, por mostrarme caminos al desarrollo desde una perspectiva local y distinta, con anclaje global. Este documento también se ha beneficiado de comentarios de mis estudiantes de los últimos cuatro años.

** Instituto de Ecología. Carrera de Biología, Universidad Mayor de San Andrés. La Paz. luispacheco11@yahoo.com

Symmary

Economic growth has been maintained as the basis and goal of development for a long time, although this position was severely criticized by several authors, and from different perspectives. In this essay, I argument some reasons to discard economic growth as the basis for development, and advance five criteria as indicators of a new pathway to real development, which must be based on the environment and its conservation. Additionally, I propose two fundamental questions that should be considered when planning for development at any scale: How many people will this environment support? and what will their consumption rates be?

Key words: *Economic development, true development, consumption rates, equal access to resources, agro systems and biodiversity.*

Introducción

Aunque hablar sobre el desarrollo parece complejo, es en realidad muy sencillo. La causa de que se vea como algo complejo es que se lo ha estado mirando con el lente equivocado. La distinción entre países desarrollados y subdesarrollados en base a indicadores vinculados principalmente a lo material ha puesto demasiado énfasis en el crecimiento económico como indicador de desarrollo. Este vínculo es el que ha creado problemas, algunos de los cuales se tratan brevemente en este ensayo. El objetivo principal es proponer y discutir criterios que nos ayuden a determinar qué tan bien o qué tan mal lo estamos haciendo en el camino hacia días mejores para la sociedad, a cualquier escala que se considere y cualquiera sea el nombre que se le ponga al proceso.

El actual modelo de desarrollo ha sido cuestionado porque atenta contra el ambiente y es incapaz de resolver los problemas de pobreza extrema y desigualdad (Leff 2004, Edenus y Azar 2005, Porto-Gonçalves 2006, Zahedi y Gudynas 2008). También se ha cuestionado que uno de sus pilares, el crecimiento económico, pueda ser siquiera compatible con la conservación ambiental (Czech 2008, Unceta Satrústegui 2009), que como veremos más adelante, es la base del verdadero desarrollo. Más todavía, el actual modelo de desarrollo se basa en el supuesto de que el crecimiento económico puede

sostenerse indefinidamente, sin considerar que está limitado por las leyes de la termodinámica y lo que se conoce sobre energía en los ecosistemas.¹ Sin embargo, la bibliografía consultada no propone una forma adecuada de re-direccionar los pasos de la sociedad hacia la “sustentabilidad”, más allá de adscribirse al “desarrollo sostenible”, denominación que ha recibido fuertes críticas por su postura poco clara en relación a la limitación al crecimiento económico (Mansilla 2003, Luke 2005).

El paradigma del desarrollo sostenible podría ser simplemente una “quimera de gran belleza y carisma”, pero inútil si se insiste en que pueda lograrse bajo los mismos términos mercantilistas que fundamentan el actual modelo de desarrollo (Jaula-Botet 2008). Mansilla (2003: 4) lo dice claramente: “...los factores finitos, escasos e inelásticos –como los recursos naturales, los ecosistemas y, en suma, el planeta Tierra– están subordinados a procesos de dilatación con tendencia a lo ilimitado e infinito, cual son el crecimiento demográfico, el desenvolvimiento económico y el incremento del nivel de vida”.

Por otra parte, la filosofía del Vivir Bien (o Buen Vivir), actualmente en franco ascenso en la aceptación a nivel latinoamericano (Farah y Vasapollo 2011, Gudynas 2011a, b), concuerda con las ideas básicas que se presentan aquí, pero carece de un grupo de indicadores objetivos que la conviertan en un modelo de desarrollo. También se puede anotar que la nueva Ley 144 de Revolución Productiva Comunitaria Agropecuaria menciona explícitamente como uno de sus principios que “El uso y acceso a las bondades de la Madre Tierra para satisfacer las necesidades alimentarias se hará en el marco de la convivencia armónica con la naturaleza, su respeto y defensa”. Sin embargo, las implicancias de este principio son luego discutidas muy someramente y la nueva ley enfatiza demasiado los logros a nivel productivo.

Partamos del siguiente planteamiento: si el crecimiento económico, que ha sido la base fundamental del actual modelo de desarrollo, no es un proceso que pueda mantenerse indefinidamente, ni es posible pensarlo como la solución a los problemas de pobreza y desigualdad que supuestamente debería solucionar, entonces ¿cuál debe ser la base del desarrollo?

1 Ver Brown et al. (2011) para una revisión actualizada, desde el punto de vista cuantitativo.

Una primera forma de acercarnos a la respuesta es definir qué se entiende (o debería entenderse) por desarrollo y qué no es desarrollo. Desarrollo, según el diccionario, puede entenderse como desenrollar algo que está arrollado; también se define como el paso de algo de un estado a otro mejor o más perfecto (Diccionario Larousse 2001). Estas definiciones, por su simpleza, nos servirán para seguir adelante; en todo caso, cómo se llame al modelo alternativo que se propone aquí no es lo más importante, usamos la palabra desarrollo por su significado en el diccionario y no por sus implicancias políticas (para no ingresar en un campo de la discusión que tomaría demasiado tiempo y espacio).

Si se desenrolla algo que está arrollado, inmediatamente podemos imaginarnos que ese algo es finito (como lo es el planeta), es decir, *el desarrollo, en sus aspectos materiales, debe ser considerado finito*. Hasta aquí, parece no haber contradicción con lo expuesto múltiples veces en la literatura (Daly 1990, Constanza et al. 1997, Kammerbauer 2001, Mansilla 2003, Leff 2004, Gudynas 2004, Ribera-Arismendi 2008, Brown et al. 2011).

Cuando pensamos en cuál es la base del desarrollo y para quién es el desarrollo, podemos simplificar aún más el asunto, pero debemos mantener presente que desarrollo implica mejorar, “pasar de un estado a otro más perfecto”; *si el cambio de estado lleva al sistema a un estado peor, no es desarrollo*. En la medida en que el crecimiento económico está positivamente correlacionado con las emisiones de CO₂ (Arrow et al. 1995, Barassi et al. 2011), con el uso de energía por persona, la cantidad de desechos y en general con la huella ecológica (Brown et al. 2011), esto es prueba suficiente de que el crecimiento económico *per se* no es desarrollo, pues no lleva a un estado mejor.

Por otro lado, aunque el desarrollo del cual estamos hablando es para la sociedad, sin embargo, la base del desarrollo no debe buscarse en ella, ni en la economía, ni siquiera en la cultura (que debe ser el objetivo del desarrollo). La razón es sencilla: sin ambiente no hay sociedad, por tanto, no hay cultura y menos economía.

El ambiente puede existir sin la sociedad, las pruebas que nos brinda la paleontología son irrefutables. El ambiente (naturaleza, Pachamama o biosfera) sufrió severos procesos de “crisis” en tiempos pasados, que han

resultado en la extinción de un elevado porcentaje de las especies en más de una ocasión en la historia geológica de la Tierra (Ridley 1993, Gould 2002); luego de estas crisis, sin embargo, la biodiversidad incrementó nuevamente y sin la participación del ser humano. Esto demuestra que el ambiente no necesita a la sociedad para existir y desarrollarse, desde un punto de vista ecológico evolutivo. En cambio, la relación de la sociedad con el ambiente es de dependencia directa: la sociedad no puede existir sin un ambiente adecuado. Las ciudades, que son los lugares menos parecidos a los ambientes sin seres humanos, no son prueba de que la sociedad existe sin un ambiente. Las ciudades son simplemente ecosistemas que funcionan con base en energía que debe producirse fuera de ese sitio (Odum 1989, Jorgensen & Svirezhev 2004, Porto-Gonçalves 2006), es decir, son sistemas sumideros de energía y, por tanto, subvencionados por otros sistemas, que son los rurales o aquellos menos intervenidos por la propia urbanización de la sociedad.

Luego de estas precisiones simples pasamos a esquematizar las relaciones entre los componentes citados: sociedad, ambiente y economía.

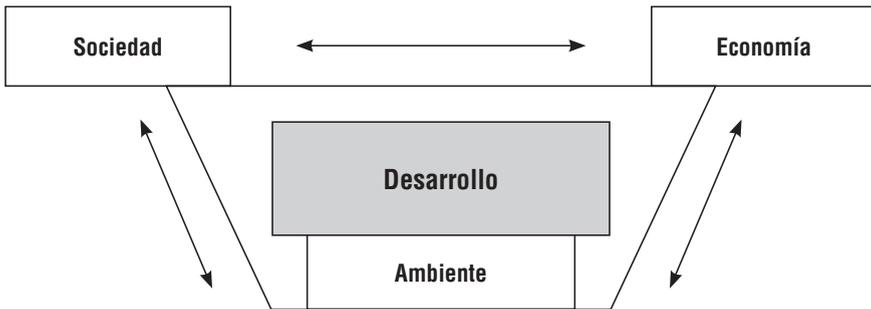
Lo primero es aceptar que el objetivo del desarrollo de las sociedades debe ser la creación de cultura y para que esto ocurra (se produzca o cree cultura), la sociedad debe perdurar en el tiempo. Para ello es necesario redefinir su base, que es la conservación de un ambiente adecuado; si la base del desarrollo es el ambiente y las relaciones de la sociedad con su ambiente resultan en daño ambiental, no pueden ser consideradas parte del desarrollo.

La economía, por su parte, debe retomar su antiguo cauce y ser la ciencia que busca la distribución de recursos escasos entre necesidades infinitas. Efectivamente, las necesidades pueden tornarse en infinitas, cualquier avance tecnológico pasa primero a ser requerido como una necesidad y luego a ser utilizado/consumido por la sociedad. Obviamente, esto no puede aplicarse a todos los casos, especialmente cuando la tecnología requiere del uso de materiales que sí son finitos. ¿Debemos deshacernos entonces de las cosas que nos brindó la tecnología y que representan uso de materiales? No necesariamente. Por ahora es suficiente reconocer que no es posible, bajo la Primera Ley de la Termodinámica, seguir un camino infinito de crecimiento en torno a materiales finitos (Jorgensen & Svirezhev, 2004).

Adicionalmente, no todo descubrimiento tecnológico puede ser considerado parte del desarrollo, muchos “avances” (o descubrimientos) tecnológicos han tenido consecuencias negativas para la sociedad (Constanza et al. 1997, Porto-Gonçalves 2006).

Si la sociedad requiere del ambiente para ser viable, entonces no puede afectarlo a cualquier grado y pretender permanecer; menos aún llamarse sociedad desarrollada. De aquí se concluye que la conservación no es un resultado de las sociedades exitosas en lo económico, pues el crecimiento económico antes que ser un requisito para la conservación, tarde o temprano la afecta negativamente. La conservación es la herramienta básica para lograr y mantener el desarrollo de la sociedad, luego se asienta la economía (sobre una sociedad viable), que debe dar solidez a las relaciones entre las personas que conforman la sociedad, como se esquematiza en la siguiente figura.

Figura 1
Esquema gráfico de las relaciones entre el ambiente, la sociedad y la economía



El ambiente puede existir sin sociedad y sin economía, pero la sociedad y la economía no pueden existir sin el ambiente. La sociedad y la economía afectan el ambiente –lo vemos diariamente–, pero en cuanto ese efecto cambie el ambiente radicalmente y el ecosistema sobre el cual se desarrolla la sociedad colapse, también lo harán la sociedad y, obviamente, la economía. Un ambiente que no puede ya sustentar una sociedad (y una economía) podrá

seguir sujeto a las presiones de la naturaleza y, eventualmente, generar otras formas de vida; esto lo ha hecho el planeta varias veces antes de que aparezca el ser humano sobre la tierra (extinciones masivas y evolución de nuevas formas de vida).

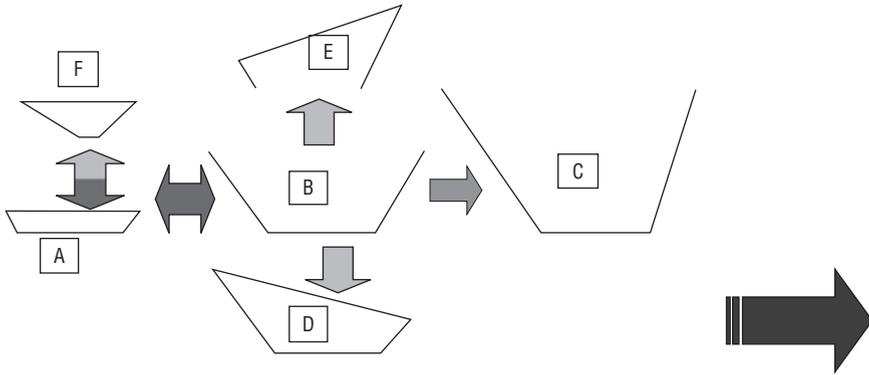
El planeta no necesita de nosotros para seguir existiendo. El colapso que podemos causar (y que estamos causando) puede arrasarse con muchísimas formas de vida, incluyendo la nuestra, pero no impedirá que el proceso evolutivo continúe su curso, aunque tarde millones de años en recomponer la biodiversidad. Nosotros, como especie, sí necesitamos del planeta (la biosfera, la naturaleza, la Pachamama) y necesitamos que sea lo más parecido posible a lo que actualmente es—según la teoría del nicho ecológico, nuestra capacidad para adaptarnos a los cambios ambientales está limitada en última instancia por procesos biológicos, sin importar cuánta tecnología desarrollemos— para poder seguir avanzando en lo que realmente importa: la cultura.

Por lo tanto, el modelo de desarrollo (un desarrollo verdadero) debe estar basado en la conservación del ambiente y sus potencialidades, de forma que la construcción de una sociedad sea posible. Sobre esa base podrá desarrollarse la sociedad y, luego, afianzarse económicamente. Si el modelo de desarrollo enfatiza demasiado los componentes sociales o económicos, a costa del fundamento ambiental, el modelo colapsará. Mientras mejor se encuentre el ambiente, más sólido será el modelo de desarrollo que genere la sociedad y más confiable la economía de la región.

Entonces, el objetivo principal del desarrollo no puede ser el crecimiento material, sino la perdurabilidad de las condiciones necesarias para crear cultura, ya que se requiere de una suerte de co-evolución entre la sociedad y su cultura (Constanza 2009 y una elaboración más detallada en Porto-Gonçalves 2006) para que las cosas funcionen adecuadamente. Está claro así que, para que la sociedad desarrolle cultura, lo principal es mantenerse viable como sociedad. Esto es análogo al hecho que el principal objetivo de un barco en el agua es mantenerse a flote. Si el barco no se mantiene a flote, no le sirve ser rápido, ni cómodo, pues esas otras características serán útiles solamente si el barco se mantiene a flote.

Esto puede esquematizarse de la siguiente manera:

Figura 2
Modelo dinámico de desarrollo que esquematiza la sustentabilidad



En este esquema la base del trapecio (el barco) es siempre el ambiente (ver figura 1). Una base más ancha (ambiente en buenas condiciones) significa un modelo de desarrollo que permite mayor solidez a sus otros componentes (sociedad y economía) y, por tanto, es sustentable (permite que el barco flote).

La figura de base relativamente más ancha (A) representa sociedades con poco crecimiento económico y poca complejidad social, pero *no necesariamente poca complejidad en cuanto a su desarrollo cultural*. En realidad, estas sociedades tendrán mayores posibilidades de desarrollar cultura, pues serán más estables en el tiempo, por su sólida base ambiental, que les permitirá perdurar periodos más largos. (B) representa una sociedad que ha avanzado social y económicamente (mayor altura del trapecio), sin socavar su base fundamental: el ambiente.

Estas dos figuras se vinculan con una flecha de doble sentido y color verde, para indicar que, en caso que el efecto del desarrollo socio-económico sobre el ambiente se torne muy fuerte (el barco amenaza con zozobrar), puede aún retornarse a una fase anterior, con base ambiental relativamente más ancha y mejores probabilidades de sustentabilidad. Pasado un límite (hacia la derecha la flecha se torna amarilla) se corta el vínculo de retorno hacia etapas sustentables (C), el barco comienza a hundirse.

Hacia la derecha de (C), el color rojo de la flecha y su corte implican colapso del sistema ecológico (el trapecio se vuelca) y el retorno es imposible en periodos de tiempo ecológicamente relevantes al ser humano (el barco se hunde). El ecosistema ha perdido totalmente su capacidad para regenerarse y la existencia de cualquier sociedad es, por tanto, inviable. Allá vamos si seguimos pensando que el crecimiento económico nos llevará al desarrollo.

Otro peligro está representado en (D), si no existe un efecto notable sobre la base misma del ambiente, pero el desarrollo social (elevación de la punta izquierda del trapecio) no está planificado, es poco equitativo y sobrepasa los límites impuestos por el ambiente y la economía (el barco puede volcarse y, por tanto, zozobrar). La desigualdad entre lo social y lo económico podría derivar en un conflicto social que haga colapsar el modelo y, nuevamente, hacer la sociedad inviable.

Algo análogo se representa con (E), con la punta derecha más desarrollada, que representa un alto progreso económico, pero con baja proyección social y fuera de los límites ambientales, que nuevamente podría derivar en conflicto social y colapso ambiental. Si la inequidad derivara en un conflicto, que además tenga lugar en un ecosistema que ya ha sido debilitado en su base funcional, éste colapsará y la sociedad pasará nuevamente a ser inviable.

El gráfico muestra dos factores fundamentales de desequilibrio para lograr el desarrollo, uno en cada punta del trapecio. En el lado social, el factor fundamental que desequilibra la sustentabilidad de la sociedad es la sobre-población (mucha gente en el barco); en el lado económico, es la tasa de consumo de recursos (poca gente con mucho equipaje y comodidades). Es decir, aun si una sociedad es equitativa en su distribución de recursos, no será sustentable en caso que tenga sobre-población (porque su población sobre-explotará los recursos, contaminará más de lo que soportan los ciclos biogeoquímicos y, en suma, conducirá al colapso del ecosistema) o una tasa de consumo de recursos más alta que la tasa de regeneración natural (que conduce a lo mismo: sobre-explotación de recursos, etc.).

Finalmente, un proceso que implique pocos cambios sociales o económicos, pero socave la base ambiental (F en la figura 2), también pondrá en peligro el sistema ecológico y, por tanto, la sociedad (poca gente, que consume poco pero daña mucho; tal como en un barco cuyos pasajeros se dedican a hacerle hoyitos).

Un retorno del esquema F al esquema A sería posible, vía restauración, si el daño no es demasiado grave. Como lo expresa Daly (2009), las soluciones al impase entre conservación y la economía actual serían simples: redistribución, control de la natalidad y reducción de tasas de consumo, condiciones casi inaceptables (“anatemas”) en un mundo bajo el actual modelo de desarrollo.

Como conclusión, el desarrollo solamente puede ser tal si es sustentable. La sustentabilidad de cualquier modelo, que apunte a lo social o a lo económico como segunda prioridad, dependerá de cuán sólida sea la base ambiental. Por tanto, *cualquier modelo de desarrollo, para ser sustentable, debe priorizar la conservación de la base ambiental, antes que los avances socio-económicos*. Estos últimos solamente podrán ser incluidos como *herramientas* del desarrollo siempre y cuando no afecten la base fundamental: el ambiente.

En ese sentido, si el modelo de desarrollo planteado termina por hacer colapsar el sistema ecológico que sustenta a la sociedad, entonces, no es un modelo de desarrollo, porque conduce a un estado peor que el anterior y eso, por definición, no es desarrollo.

Esta realidad tiene un contrincante político muy difícil de vencer, pues bajo la actual normativa política es difícil pensar en un gobierno que postule un modelo de desarrollo que no priorice lo económico (Mansilla, 2003). Esto demuestra que es sumamente importante redefinir como sociedad qué tipo de desarrollo buscamos. Lo básico, por lo apuntado hasta aquí, es que no podemos seguir buscando crecimiento económico como meta del desarrollo; esto es un contrasentido. El crecimiento económico puede ser una herramienta del desarrollo, sólo durante cierto periodo y sólo bajo ciertas circunstancias y límites rigurosamente definidos. En cuanto el crecimiento económico se entienda como base del desarrollo, estaremos fuera de cualquier modelo sustentable de desarrollo.

Ahora, ¿cuáles serán los límites al crecimiento económico? Rockström et al. (2009) dan pautas cuantitativas para definir algunos de los límites al proceso de impacto de las sociedades sobre el ambiente. No argumentaremos sobre si esos límites son altos o bajos, pero sí diremos que esos límites pueden ser usados como base de discusión. Esos límites, se acepten o modifiquen, pueden ser base para establecer límites al crecimiento, que según Constanza et al. (1997) es ya insostenible desde hace tiempo.

Sin embargo, el reconocimiento de que el crecimiento económico no es desarrollo no nos deja automáticamente con un modelo. Hay algunos otros elementos que se deben considerar. Para no complicarse redefiniendo los indicadores habituales (muy apegados al modelo tradicional de desarrollo), es posible simplificar el camino y definir cinco indicadores principales para el desarrollo:

Un país (puede leerse región) verdaderamente desarrollado debería cumplir con:

Indicador 1: *Conocer los límites de sus ecosistemas, mantener tasas de consumo de recursos por debajo de esos límites y minimizar el consumo de energías fósiles.* Esto ha sido tratado por Rockström et al. (2009) y no requiere mayor elaboración aquí (si bien los límites pueden ser sometidos a prueba, discusión y modificación, esa tarea sale del alcance del presente ensayo). Los avances tecnológicos pueden modificar los límites, pero no indefinidamente (Czech 2008, Brown et al. 2011). Este indicador también coincide con la línea fuerte de la sustentabilidad (Gudynas 2004, 2011), así, el desarrollo puede ser sostenible o sustentable, pero no el crecimiento (Daly, 1990).

Indicador 2: *Haber logrado que sus habitantes tengan un acceso a recursos (tasa de consumo) suficientemente similar entre ellos, de manera que las diferencias no generen problemas sociales.* La justa distribución de los recursos del planeta es primordial para lograr la paz y, por tanto, el desarrollo. La base de esta afirmación es también ecológica. Las especies que comparten un ecosistema se reparten la energía en las redes tróficas. Cada especie requiere de una cantidad mínima de individuos para mantener una población con bajas probabilidades de extinción, a la cual se le conoce como Población Mínima Viable (Soulé 1987, Primack et al. 2001). Cada individuo en la población requiere acceso a un mínimo de energía para mantener sus procesos vitales, crecer y reproducirse. Los individuos que no acceden a suficientes recursos pueden ser excluidos del acervo genético y morir. Las poblaciones que no logren mantener una Población Mínima Viable serán excluidas del ecosistema.

En la naturaleza, estos procesos se dirimen vía selección natural; en las sociedades humanas la adecuación biológica (*fitness*) está disfrazada de poder económico. Sin embargo, los individuos y poblaciones con bajo acceso a

recursos son conscientes de ello y demandan justicia, lo cual puede desestabilizar cualquier modelo de desarrollo vía conflicto social.

Ningún modelo de desarrollo puede ser sustentable o verdadero si es que los individuos y poblaciones humanas no distribuyen equitativamente el acceso a los recursos, pues los conflictos harán inestable la sociedad, y ese país (Estado o región) no podrá ser llamado desarrollado, porque no será mejor que uno pobre, pero más equitativo. Por supuesto que el crecimiento económico no ha sido utilizado ni es garantía para lograr mayor equidad (Hedenus y Azar 2005); está claro que lograr la equidad y sustentabilidad dentro de una sociedad ya no son asuntos solamente de las ciencias, sino de la ética (Adolphson 2004, Gudynas 2004, Daly 2009, Johansson-Stenman y Konow 2010, Rozzi y Massardo 2011).

La equidad no debe interpretarse como una nivelación de todas las sociedades a la tasas de consumo de los países más industrializados, eso sería insostenible (Porto-Gonçalves 2006). En realidad, lo que se quiere decir es que algunas sociedades deben reencaminarse vía de-crecimiento (Leff, 2010).

Indicador 3: *Producir sus propios alimentos en cantidad suficiente para abastecer a su población, sin recurrir a tecnologías que amenacen la productividad futura de los agroecosistemas y la salud humana.* La soberanía y seguridad alimentaria son elementos básicos de cualquier sociedad que se precie de ser desarrollada. En ese sentido, las sociedades humanas, a través de las ciencias agropecuarias han buscado, y en muchos casos han logrado, incrementar fuertemente la eficiencia de los ecosistemas en cuanto a producción de biomasa por unidad de superficie. Sin embargo, el conocimiento actual sobre el manejo de plagas y monocultivos nos obliga a tomar con cautela esos resultados. Se sabe que el incremento de la producción, particularmente en el caso de monocultivos y oligocultivos, ha sido a costa de simplificar los ecosistemas, lo cual ha resultado en un incremento exponencial en la cantidad de plagas agrícolas; y que el uso de agroquímicos ha tenido un efecto adverso en la salud y la economía de las sociedades.

La simple mayor producción de biomasa por unidad de superficie nos ha llevado a un estado peor (ver Letourneau et al. 2011 para una comparación reciente entre agroecosistemas clásicos y alternativos) que no es, por tanto,

desarrollo. Es imprescindible reorientar la producción de forma que se cumpla el indicador 3 y el principio de armonía con la naturaleza, expuesto en la Ley 144, y que podamos llamar a la tecnología agropecuaria una herramienta para alcanzar un estado mejor que el anterior. Altieri y Toledo (2011) y Bell (2011) son ejemplos recientes de cómo lograr una nueva “revolución” agrícola, pero basada en métodos sustentables y adaptados localmente.

Indicador 4: *Mantener su biodiversidad, de manera que pueda detectar las fallas en su modelo de desarrollo y mantener así sus posibilidades de mejorar ese modelo, de la mano del conocimiento de sus propias limitantes.* La evidencia científica sugiere fuertemente que la pérdida de biodiversidad afecta los procesos ecosistémicos, tanto a nivel de estructura de comunidades como a nivel de flujos de energía (Allen-Wardel et al. 1998, Roldán y Simonetti 2001, Schmid 2002, Soulé et al. 2002, Folke et al. 2004, He et al. 2005, Lyons et al. 2005, Haddad et al. 2009, McGuire et al. 2010) y salud del ser humano (Kessing et al., 2010). Esto implica que la biodiversidad es importante para mantener el ecosistema en un estado parecido al actual, que es el que nos mantiene en el planeta y hace necesario conservar el proceso mismo de la vida (Bowen, 1999).

Sin embargo, es posible equivocarse y que, contra la mayor parte de la evidencia actual, no sea necesario conservar biodiversidad para mantenernos en el planeta. Srivastava y Vellend (2005), por ejemplo, no consideran que la evidencia de la importancia de la biodiversidad en el funcionamiento de los ecosistemas sea tan contundente, al menos en lo referente a flujos de energía, pero Naeem (2003) argumenta sólidamente sobre el peligro de pensar que las especies menos abundantes, no claves, débiles competidoras, redundantes en cuanto a su función ecológica y/o subordinadas, sean “desechables”.

Así, apostar por la opción de no conservar biodiversidad sería demasiado arriesgado, ya que una vez perdida la biodiversidad, no es posible recuperarla. Por el contrario, si en el futuro se demuestra que la biodiversidad no es tan importante, podemos pasar a destruirla sin mayor preocupación por el funcionamiento de los ecosistemas. Por ahora, todo indica que es mejor conservar la mayor biodiversidad posible.

En este sentido, si aceptamos que la biodiversidad es importante, su conservación es parte integral del desarrollo porque nos indica la salud de

nuestro ambiente y, por tanto, de nuestra base para el desarrollo cultural. Sabemos también que muchas de las actividades de las sociedades humanas tienden a afectar negativamente a la biodiversidad, lo cual nos deja ante un conflicto entre esas actividades y el desarrollo. Así, es crucial establecer cuánta biodiversidad puede perder el ecosistema antes de cambiar radicalmente y convertirse en un lugar inhabitable para el ser humano. Tomando nuevamente el ejemplo de las ciudades, no es posible sostener que éstas sean prueba de que el ser humano pueda vivir en espacios con poca biodiversidad, pues las ciudades no son ecosistemas autosuficientes. La pregunta entonces es ¿cuánta biodiversidad debemos mantener (o podemos perder) en nuestro camino al desarrollo?

Rockström et al. (2009) plantean un límite máximo de pérdida de biodiversidad que sirve de base para la discusión (ver, por ejemplo, Walpole et al. 2009), pero que no se desarrollará en el presente ensayo.

Lugares o regiones (puede llamársele áreas protegidas) donde la biodiversidad se mantenga en su máximo (el nivel al cual se la encuentra actualmente sin actividades humanas) toman gran importancia, pues sirven de control sobre el efecto de nuestras actividades. Por ejemplo, si el modelo de desarrollo que estamos construyendo en cierta región tiende a afectar la biodiversidad más de lo planificado, la mejor forma de evidenciarlo es comparar el ecosistema bajo presión humana con aquél que no está recibiendo esa presión. Esas comparaciones permiten tener mejor control de los efectos que producimos sobre la biodiversidad y, por tanto, nos permitirá darnos cuenta cuando nos estamos alejando del camino al desarrollo.

Indicador 5: *No producir desechos que contaminen los ecosistemas de manera irreversible y reciclar los residuos producidos.* Si bien puede leerse como similar al indicador 1, se trata de un recurso complementario. Los adelantos en ciertos ámbitos de la tecnología, así como el crecimiento poblacional y las tasas de consumo, suelen producir desechos que rara vez se toman en cuenta a la hora de hablar de los efectos de tales “avances” (Krausmann et al., 2009).

Es necesario regular internacionalmente los efectos de los “avances” que realiza cada país/región, es decir, no debe pensarse que la soberanía nacional (o regional) nos faculta a realizar actividades que tendrán un efecto

negativo en otras regiones, por el simple hecho que el planeta es uno solo. Así como la libertad de movimiento del brazo de alguien termina donde comienza la nariz de otra persona, también la libertad de acción de las naciones/regiones termina donde comienza a afectar el ambiente de otra nación/región, o el global. Esto es fundamental, pues restringe ese tipo de actividades a países no desarrollados, es decir, si vivimos en un país que hace lo que le da la gana, sin importar los efectos sobre otros países o el planeta, no podemos decir que vivimos en un país desarrollado.

Tampoco se puede sostener que los países menos industrializados son por ello más desarrollados, por el hecho de generar menos residuos y desechos. Países con bajo nivel de consumo y pobre industrialización también generan contaminación por malas prácticas en el uso de la tierra o pobre tratamiento de aguas residuales, tal es el caso de Bolivia.

El cumplimiento de todos estos indicadores propuestos es fundamental para alcanzar el verdadero desarrollo. También implica que a mayor crecimiento económico (mayores tasas de consumo) y poblacional (más gente), el efecto sobre el ambiente será mayor y, por tanto, nos puede alejar del camino al desarrollo. El límite de crecimiento socioeconómico que se ajuste a una sustentabilidad de largo plazo debe ser, por tanto, objeto del mayor esfuerzo en términos de estudios básicos y de proyección/simulación. Si se tiene información respecto de los efectos de las variables socioeconómicas sobre el ambiente y se cuenta con datos sobre los límites ambientales al crecimiento, debe ser posible modelar el camino hacia el desarrollo. Ya se está trabajando en ese sentido (Czech 2008, Rockström et al. 2009, Pimentel et al. 2010, Brown et al. 2011), pero se requiere hacerlo también a nivel local.

Este escenario nos deja con dos preguntas fundamentales, que deben ser respondidas a nivel local, nacional, regional y global:

- ¿cuántas personas van a vivir en ese ambiente dado?, es decir, ¿de qué tamaño será la sociedad?
- ¿cuáles serán sus características de consumo?, es decir, ¿cuánto crecimiento económico aguantará esa sociedad sin hacer colapsar su ambiente y desaparecer?

Volviendo al modelo del trapecio para ilustrar esto, una vez en el agua, el objetivo fundamental del barco es flotar, si no flota, todo el resto (su apariencia, comodidades, etc.) es inútil. Si imaginamos que el barco es el planeta Tierra² y conocemos sus características (su capacidad de carga), para cargarlo tenemos dos opciones excluyentes, por un lado, muchos pasajeros con poco equipaje y pocas comodidades y, por otro, pocos pasajeros con mucho equipaje y muchas comodidades. Está claro que no podemos tener muchos pasajeros con mucho equipaje y muchas comodidades, ni tantos pasajeros que hagan zozobrar al barco (un pasajero con mucho equipaje y muchas comodidades equivale a más de un pasajero con poco equipaje y pocas comodidades).

Podemos llamar “cómodos” a los pasajeros con mucho equipaje y que gustan de las grandes comodidades y “modestos” a los que llevan poco equipaje y se contentan con pocas comodidades. Una opción radical es que todo el barco esté habitado por pasajeros modestos, lo cual maximizaría la carga numérica del barco (la población mundial), la otra opción es cargar solamente pasajeros “cómodos”, lo cual restringe aún más la población mundial. Una tercera opción es que ciertas secciones del barco (países, regiones) lleven pasajeros cómodos, mientras que otras secciones del barco lleven pasajeros “modestos”. Una vez en este escenario, podemos pensar en una gradiente de comodidad, que permita varios sectores, con diverso grado de comodidad. En los sectores más acomodados (países, regiones) irían unos pocos pasajeros “cómodos” y los sectores extremadamente incómodos llevarían pasajeros del tipo “modesto”, pero irían muchos más de éstos por unidad de superficie.

Lo que se está planteando es que los países que actualmente están acaparando los recursos lo hacen debido a que son demasiadas personas consumiendo a altas tasas y que no son accesibles a todos, es decir, los países que deseen mantener altas tasas de consumo y ser a la vez desarrollados, deben mantener el tamaño de su población a un nivel que no afecte al ecosistema global. Por otro lado, los países que deseen tener poblaciones muy elevadas, deben mantener sus tasas de consumo por debajo de lo que represente una amenaza al ecosistema global. No podemos permitirnos un

2 Esta analogía no es novedosa, ya la usaron Lugo y Morris (1982) al llamarle la “nave espacial Tierra”.

planeta donde seamos muchos y a la vez tengamos altas tasas de consumo; más aún, el planeta no nos lo permitirá.

A la vez, retomando el indicador 2 propuesto arriba, luego que cada país decida su destino en cuanto al tamaño de su población (limitado por su ración de energía mundial), debe lograr igualdad a su interior. Ningún modelo de desarrollo será verdaderamente sustentable si no logra equidad.

¿Cómo definir qué países deben restringir su crecimiento poblacional, y cuáles sus tasas de consumo? Esto es posible midiendo el consumo en términos energéticos y dejando de lado la idea de que el consumismo es una medida de desarrollo. Podemos usar las tasas de consumo per cápita como indicador de desarrollo, pero para determinar cuán cerca está un país/región de su capacidad de carga Brown et al. (2011) trabajan el tema energético, como ya lo hicieron Cleveland et al. (1984) y Pimentel et al. (2010), entre otros; es cuestión de afinar y aplicar a la escala pertinente.

Y el crecimiento económico, ¿queda obsoleto? No totalmente, aunque sí es obsoleto como el indicador más importante del desarrollo. Una vez dilucidado lo anterior (cuántos seremos y cuánto podemos consumir), el modelo puede planificar tasas de crecimiento, pues ya que se conocerían los límites; en ese caso, los ritmos de crecimiento cobran un sentido diferente e importante. Cuán rápido podemos llegar al estado estacionario que nos hemos propuesto sí será un indicador interesante, pero no lo será si no sabemos cuál es el límite; en ese caso será un indicador de cuán perdidos estamos en nuestra búsqueda del desarrollo.

Bibliografía

- Adolphson, D. L.
2004 "A New Perspective on Ethics, Ecology, and Economics".
Journal of Business Ethics 54, pp. 203-216.
- Allen-Wardell, G. et al.
1998 "The potential consequences of pollinator declines on the conservation of biodiversity and food crop yields". Conservation Biology 12, pp. 8-17.

- Altieri, M. A.; V. M. Toledo
2011 "The agroecological revolution in Latin America: rescuing nature, ensuring food sovereignty and empowering peasants". *Journal of Peasant Studies* 38, pp. 587-612.
- Arrow, K. B. et al.
1995 "Economic growth, carrying capacity, and environment". *Science* 268, pp. 520-521.
- Barassi, M.R. et al.
2011 "The Stochastic Convergence of CO2 Emissions: A Long Memory Approach". *Environmental and Resource Economics*, pp. 367-385.
- Bell, A. R.
2011 "Highly Optimized Tolerant (HOT) Farms in Rondônia: Productivity and Farm Size, and Implications for Environmental Licensing". *Ecology and Society* 16(2): 7, en: www.ecologyandsociety.org/vol16/iss2/art7/
- Bowen, B. W.
1999 "Preserving genes, species, or ecosystems? Healing the fractured foundations of conservation policy". *Molecular Ecology* 8, pp. S5-S10.
- Brown, J. H. et al.
2011 "Energetic Limits to Economic Growth". *BioScience* 61, pp. 19-26.
- Cleveland, C. J. et al.
1984 "Energy and the U.S. Economy: A Biophysical Perspective". *Science* 225, pp. 890-897.
- Constanza, R. et al.
1997 *An Introduction to Ecological Economics*. St. Lucie Press.
- Constanza, R.
2009 "Evolution is intelligent design". *Trends in Ecology and Evolution* 24, pp. 414-415.
- Czech, B.
2008 "Conservation Prospects for Reconciling the Conflict between Economic Growth and Biodiversity Conservation with

- Technological Progress”. *Conservation Biology* 22, pp. 1389-1398.
- Daly, H. E.
1990 “Sustainable Development: From Concept and Theory to Operational Principles”. *Population and Development Review*, Vol. 16, pp. 25-43. Population Council, en: <http://www.jstor.org/stable/2808061>
- 2009 “Three Anathemas on Limiting Economic Growth”. *Conservation Biology* 23, pp. 2523-2539.
- Folke, C. et al.
2004 “Regime shifts, resilience, and biodiversity in ecosystem management”. *Annual Review of Ecology Evolution and Systematics* 35, pp. 557-581.
- Gould, S. J.
2002 *The structure of evolutionary thought*. The Belknap Press. Harvard University, 1433 pp.
- Gudynas, E.
2004 *Ecología, economía y ética del desarrollo sostenible* (5ª ed.). Coscoroba, Montevideo, 257 pp.
- 2011a “Buen vivir: Germinando alternativas al desarrollo”. *América Latina en Movimiento* 462, pp. 1-20.
- 2011b “Desarrollo, derechos de la Naturaleza y buen vivir después de Montecristi, pp. 83-102, en: *Debates sobre cooperación y modelos de desarrollo. Perspectivas desde la sociedad civil en el Ecuador*. G. Weber (edit.). Centro de Investigaciones CIUDAD y Observatorio de la Cooperación al Desarrollo, Quito.
- Haddad, N. M. et al.
2009 “Plant species loss decreases arthropod diversity and shifts trophic structure”. *Ecology Letters* 12, pp. 1029–1039.
- Jin-Sheng He et al.
2005 “Density may alter diversity–productivity relationships in experimental plant communities”. *Basic and Applied Ecology* 6, pp. 505-517.

- Hedenus, F.; C. Azar
2005 "Estimates of trends in global income and resource inequalities".
Ecological Economics 55, pp. 351-364.
- Jaula-Botet, J. A.
2008 "Medio ambiente, ideología y desarrollo sostenible". *Revista
Eco-Ambiental* 1, pp. 7-27.
- Johansson-Stenman, O.; J. Konow
2010 "Fair Air: Distributive Justice and Environmental Economics".
Environmental and Resource Economics 46, pp. 147-166.
- Jorgensen, S. E.; Y. M. Svirezhev
2004 *Towards a thermodynamic theory of ecological systems*. Elsevier,
Oxford, 366 pp.
- Keesing, F. et al.
2010 "Impacts of biodiversity on the emergence and transmission of
infectious diseases". *Nature* 468, pp. 647-652.
- Krausmann F, S. et al.
2009 "Growth in global materials use, GDP and population during
the 20th Century". *Ecological Economics* 68, pp. 2696-2705.
- Leff, E.
2004 *Racionalidad ambiental*. Siglo XXI. México DF. 509 pp.
2010 "Decrecimiento o desconstrucción de la economía: Hacia un
mundo sustentable", en: *Discursos Sustentables*, Siglo XXI (2da.
ed.).
- Letourneau, D. K. et al.
2011 "Does plant diversity benefit agroecosystems? A synthetic re-
view". *Ecological Applications* 21, pp. 9-21.
- Ley de la Revolución Productiva Comunitaria Agraria
(Ley No. 144 del 26 de junio de 2011). 29 pp.
- Lugo, A. E.; G. L. Morris
1982 *Los sistemas ecológicos y la humanidad*. Monografía 23, Series
Biología. OEA. 82 pp.
- Luke, T.W.
2005 "Neither Sustainable nor Development: Reconsidering Sustainabi-
lity in Development". *Sustainable Development* 13, pp. 228-238.

- Lyons, K.G. et al.
2005 "Rare Species and Ecosystem Functioning", *Conservation Biology* 19, pp. 1019-1024.
- Mansilla, H. C. F.
2003 "¿Es posible el desarrollo sostenible en el orden internacional emergente?", en: *Carta Global Latinoamericana - Estudios en Globalización, Desarrollo y Sociedad Civil en América Latina*. Julio 2003, núm. 4.
- Mcguire, K.L. et al.
2010 "Functional diversity in resource use by fungi". *Ecology* 91, pp. 2324-2332.
- Naeem, S.
2003 "Models of Ecosystem Reliability and Their Implications for the Question of Expendability", en: *The Importance of Species. Perspectives on Expendability and Triage*. Peter Kareiva y Simon A. Levin (edits.). Princeton University Press.
- Odum, E. P.
1989 *Ecology and our endangered life-support systems*. Sinauer Associates, Inc. Massachusetts, 283 pp.
- Pimentel, D. et al.
2010 "Will Limited Land, Water, and Energy Control Human Population Numbers in the Future?" *Human Ecology* 38, pp. 599-611.
- Porto-Gonçalves, C.W.
2006 *El desafío ambiental*. Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente. México, D. F. 153 pp.
- Primack, R. et al.
2001 *Fundamentos de Conservación Biológica. Perspectivas Latinoamericanas*. Fondo de Cultura Económica, México. 797 pp.
- Ribera-Arismendi, M. O.
2008 "Reconsiderando el desarrollo sostenible", en: *Estado Ambiental de Bolivia 2007 - 2008*. C. B. de Morales y M. O. Ribera (eds). LIDEMA.
- Ridley, M.
1993 *Evolution*. Blackwell Scientific Publications. Oxford. 670 pp.

- Rockström, J. et al.
2009 "Planetary boundaries: exploring the safe operating space for humanity". *Ecology and Society* 14(2): 32, en: ecologyandsociety.org/vol14/iss2/art32/
- Rozzi, R.; F. Massardo
2011 "The road to biocultural ethics". *Frontiers in Ecology and the Environment* 9, pp. 246-247.
- Schmid, B.
2002 "The species richness-productivity controversy". *Trends in Ecology & Evolution* 17, pp. 113-114.
- Soulé, M. E. (ed.)
1987 *Viable populations for conservation*. Cambridge University Press, 189 pp.
- Soulé, M. E. et al.
2002 "Ecological Effectiveness: Conservation Goals for Interactive Species". *Conservation Biology* 17, pp. 1238-1250.
- Srivastava, D. S.; Vellend, M.
2005 "Biodiversity-ecosystem function research: Is It Relevant to Conservation?" *Annual Review of Ecology Evolution and Systematics* 36, pp. 267-94.
- Unceta Satrustegui, K.
2009 "Desarrollo, subdesarrollo, maldesarrollo y postdesarrollo. Una mirada transdisciplinar sobre el debate y sus implicaciones". *Carta Latinoamericana. Contribuciones en desarrollo y sociedad en América Latina*, pp. 1-34.
- Walpole, M. et al.
2009 "Tracking Progress Toward the 2010 Biodiversity Target and Beyond". *Science* 325, pp. 1503-1504.
- Zahedi, K.; E. Gudynas
2008 "Ética y desarrollo sostenible. América Latina frente al debate internacional", en: *Reflexiones sobre la ética y la cooperación internacional para el desarrollo: los retos del siglo XXI*. Markus Gottsbacher y Simone Lucatello (comp.). Instituto Mora, México D.F.

Aportes



Por un alimento bueno, limpio y justo

*María Julia Jiménez**

Slow Food es un movimiento internacional de consumidores –presente también en Bolivia– conformado por un grupo de personas que se identifican con los principios que se oponen al *fast food* o comida chatarra, la misma que determina un estilo de vida y de producción alienante, por eso *Slow Food* recupera las tradiciones alimentarias locales, su sabor y orígenes.

Slow Food defiende la calidad alimentaria a partir de tres principios: que el alimento sea bueno, limpio y justo; bueno en la medida en que los alimentos frescos y de temporada satisfacen nuestros sentidos y pertenecen a la cultura local; limpio porque en su producción no se ha dañado el medio ambiente y consumirlo no daña la salud de las personas; y justo porque tiene precios accesibles al consumidor, remuneración digna para el productor y porque no es producto de situaciones de explotación o injusticia.

Con este enfoque *Slow Food* pretende acercarse a la agricultura, ya que proteger los alimentos es proteger la biodiversidad y las formas de producción. De esta manera el movimiento se convierte en una opción política que rescata, valora y exige un modo de producción agrícola: la agricultura ecológica, que persigue la sostenibilidad del sistema productivo en tiempos de desequilibrios ecológicos globales que se expresan en calentamiento global, desertificación y crisis climática.

* Coordinadora de Slow Food Bolivia.

Esta opción de agricultura ecológica se contrapone al modelo dominante de agricultura producto de la tecnología introducida en la “revolución verde”, que busca mayor productividad mediante el uso de semillas mejoradas, semillas híbridas, fertilizantes sintéticos, abonos químicos, la serie NPK, herbicidas, insecticidas, mecanización agrícola, etc.

Esta forma de producción está ligada a mercados urbanos e industriales que requieren productos en grandes volúmenes, homogéneos y a precios bajos; funciona mediante una producción de gran escala, en grandes áreas de tierra, para un solo tipo de cultivo (monoproducción).

En Bolivia, la región oriental desarrolla este modo de producción, lo preocupante es que podría alcanzar a la Amazonia, fuente de gran biodiversidad que debe ser protegida; y regiones no adecuadas para la producción de gran escala y la monoproducción, como el altiplano y los valles, quedaron marginadas de ese modelo dominante, mantuvieron sus prácticas tradicionales orientadas al autoconsumo y destinaron solo sus excedentes al mercado.

Por otro lado, en el contexto permanentemente cambiante del mercado también surgen intereses que van diferenciándose y surge un importante sector interesado en la calidad y salubridad del producto, que la producción sea amigable con su entorno, que sea producida en condiciones justas, con beneficios para el productor, etc. Esta diferenciación dio lugar al mercado justo y al mercado orgánico, para los que Bolivia desarrolló interesantes alternativas en el rubro del cacao, quinua, café y otros productos tradicionales producidos en base a saberes ancestrales que en esencia son ecológicos.

Una de las características que diferencia esos modos de producción es la incorporación de elementos externos al sistema productivo. Así, tenemos por un lado un modelo basado en insumos externos: el modelo de agricultura convencional, y un modelo autosuficiente que limita la intervención de insumos externos: el modelo de agricultura ecológica.

Este último modelo entiende a la producción agrícola como parte de un sistema compuesto por múltiples relaciones que llegan a equilibrios dinámicos: suelo-planta, planta-microorganismos, planta-entorno, parcela-familia-comunidad, parcela-clima y otros en permanente movimiento y con capacidad de auto reproducción constante.

Un sistema productivo debe ser sostenible y reproducir sus condiciones de permanencia en las que el principal factor de reproducción es la semilla (producto del mismo sistema y no insumo foráneo).

En ese sistema, la fertilidad es resultado de la calidad del suelo: activos microorganismos capaces de alimentar, procesar, oxigenar la capa productiva, mantenida mediante rotación de cultivos, pastoreo limitado y periodos de descanso entre cultivos y otras prácticas ecológicas; no requiere adición de elementos químicos como NPK y menos aún de semillas provenientes de otros ecosistemas.

El otro modelo convencional es totalmente dependiente de insumos externos. Estos se compran y se convierten en un costo de producción que debe ser minimizado, en función de la maximización de utilidades. Por ello, la investigación busca optimizar los resultados de este tipo de agricultura y desarrolla nuevas tecnologías (como la biotecnología invasiva a nivel genético, cuyo resultado son las semillas transgénicas) como la soya *round rup* y el glifosato, que se constituyen en el paquete tecnológico de actual uso en las áreas soyeras de Santa Cruz, por ser la única variedad transgénica aprobada en Bolivia.

Estos modos de producción son antagónicos porque parten de filosofías e intereses diferentes, por tanto, se plantea una discusión fundamental entre ambos modelos respecto a su capacidad de proveer de alimentos al mundo.

La coyuntura mundial de crisis repercutió en el tema alimentario, ocasionando momentos críticos de desabastecimiento de productos de consumo masivo, especialmente en las áreas urbanas. Esta emergencia alimentaria influyó en las políticas agrícolas del 2011 orientándolas al “control de las exportaciones”, a la “rápida producción de alimentos para las ciudades” y a la “ampliación de la frontera agrícola”. Para dar respuesta a la situación de emergencia, el Estado plurinacional elaboró una ley de soberanía alimentaria, que finalmente se denominó Ley de Revolución Productiva Comunitaria Agropecuaria.

Cuestionamos el enfoque contradictorio de esta ley porque desde el paradigma de revolución productiva comunitaria hace menciones ambiguas a las semillas transgénicas y sus paquetes tecnológicos, referentes del modelo

agrícola contrario, lo que indica un débil análisis del contexto agrícola, de sus filosofías y políticas.

Los principales artículos que se cuestionan son los siguientes:

Artículo 15 (Política de protección de recursos genéticos naturales)

inciso 3: *No se introducirán en el país paquetes tecnológicos agrícolas que involucren semillas genéticamente modificadas de especies de las que Bolivia es centro de origen o diversidad, ni aquellos que atenten contra el patrimonio genético, la biodiversidad, la salud de los sistemas de vida y la salud humana.*

Este artículo cuida las especies originarias como la papa, quinua, maíz, granos y tubérculos andinos (e incluye al algodón) pero no dice nada sobre el ingreso de semillas transgénicas de especies no originarias como la soya, tomate, caña de azúcar, zapallo, remolacha, cebada transgénica, que ya se cultivan en países vecinos. Habrá que desarrollar capacidades técnicas para demostrar el “atentado a los sistemas de vida” que representa la posible introducción de transgénicos al país.

Artículo 19 (Política de intercambio y comercialización) inciso II subíndice 5: *Se establecerán disposiciones para el control de la producción, importación y comercialización de productos genéticamente modificados.*

Pese a ser un artículo de intercambio y comercialización, establece disposiciones para la producción de transgénicos el Reglamento de Bioseguridad existente.

El Art. 409 de la nueva Constitución Política del Estado que dice que “La producción, importación y comercialización de transgénicos será regulada por ley” tiene prácticamente la misma redacción del Art. 19 de la Ley de Revolución Productiva Comunitaria Agropecuaria.

En la aplicación de los artículos referidos a la “regulación por ley” o a “establecer disposiciones para el control de la producción” se definirá o un enfoque pro transgénico o anti transgénico. Por su ambigüedad, se puede hablar de un “un empate técnico” que será resuelto posteriormente a través de nuevos reglamentos o procedimientos, aunque desde el punto de vista legal estas definiciones deberían estar en la propia ley, por lo tanto, la actual redacción no es útil ni jurídica ni técnicamente.

Tal ambigüedad ha permitido a los representantes del gobierno mostrar una posición anti transgénica ante la opinión pública y ha confundido a los

dirigentes del Pacto de Unidad que piensan que se habla de biotecnología y no de transferencia de genes en las semillas, y que los artículos transgénicos solo se aplican para el oriente.

Disposición Transitoria Tercera inciso I: *Se establece arancel diferenciado reduciendo su cuantía para la importación de maquinaria, equipo e insumos agropecuarios... por el lapso de 5 años, sujeto a reglamentación...*

Los insumos agropecuarios básicamente son las semillas y los agroquímicos, que son importados, y que son un requerimiento que corresponde al modelo de producción agrícola con insumos externos, no es una demanda de la producción ecológica.

La propia ministra del sector anunció la posibilidad de poner arancel cero a los agroquímicos y pesticidas como respuesta al pedido de los campesinos al Presidente, con el argumento de que gastan mucho dinero en la compra de éstos.

Hay un estudio que demuestra que durante el actual gobierno las importaciones de agroquímicos se han multiplicado en más del 100%. Con esa liberación esto seguirá creciendo. En contraposición, se propone que se establezca un impuesto a los agroquímicos, para crear un fondo de apoyo a la producción ecológica a través del CNAPE (Consejo Nacional de la Producción Ecológica), en base al antecedente del impuesto a las bebidas alcohólicas y cigarrillos para crear un fondo de apoyo al deporte.

Desde el principio del alimento limpio *Slow Food* rechaza la utilización de transgénicos y pesticidas en los sistemas de producción agrícola. A partir del Plan Nacional de Desarrollo, el gobierno del MAS propone la descolonización, el Vivir Bien, el cambio de la matriz productiva y se plantea la Bolivia Ecológica, es decir, un territorio que recoja las aspiraciones y experiencias que ya desarrollan muchos actores que conforman el movimiento ecológico boliviano.

Por lo manifestado, es difícil entender el giro que se ha dado en esta ley, y ahora que fue aprobada nos corresponde constituirnos en vigilantes de la soberanía alimentaria y del vivir bien; en guardianes de la Madre Tierra y custodios de sus frutos y semillas; en el control social de la institucionalidad planteada y los impactos de sus acciones, porque todos tenemos derecho a una alimentación buena, justa y limpia.

Seguridad y soberanía alimentaria, derecho humano a la alimentación adecuada y sus vínculos con la agricultura

*Aquiles Dávalos**

Conceptos y referencias

El Derecho Humano a una Alimentación Adecuada (DHAA) forma parte de los Derechos Económicos Sociales y Culturales, cuyo pacto internacional ha sido apoyado por nuestro Estado.

Para la Asociación de Instituciones de Promoción y Educación (AIPE), la seguridad alimentaria se define como un derecho de todas las personas al acceso de alimentos inocuos en cantidad y calidad suficientes, en todo momento, para su consumo y utilización biológica, tomando en cuenta valores culturales y de sostenibilidad. La seguridad alimentaria busca alcanzar el bienestar nutricional y de esta manera el desarrollo humano, todo ello para vivir bien.

Por su parte, el origen del concepto de soberanía alimentaria está relacionado al hecho que el derecho a la seguridad alimentaria establece que para su cumplimiento los productos pueden tener cualquier origen, pueden ser producidos localmente, donados, de contrabando o impuestos para su consumo vía importación obligada fruto de la actuación del libre comercio.

* Director de la Red AIPE (Asociación de Instituciones de Promoción y Educación), red de Organizaciones No Gubernamentales o Instituciones Privadas de Desarrollo Social (IPDS) conformada por 20 instituciones.

La soberanía alimentaria, entonces, es la capacidad y el poder de los pueblos y los estados para ejercer el derecho a definir libremente e implementar sus políticas, estrategias alimentarias y nutricionales que tiendan a lograr la seguridad alimentaria nutricional como parte del desarrollo humano sostenible, y para vivir bien.

El Derecho Humano a una Alimentación Adecuada tiene alcances que lo vinculan, por un lado, a la soberanía alimentaria como responsabilidad del Estado en su calidad de garante de los derechos y su capacidad de decisión sobre estos aspectos para proteger, hacer respetar y garantizar este derecho a bolivianas y bolivianos; su vinculación, por otro lado, es con la seguridad alimentaria en la medida que sus acciones sobre estos ámbitos tienen efectos concretos en la salud y en la nutrición de la población.

Así, las dimensiones del DHAA son cuatro: i) la disponibilidad, es decir, la capacidad de contar con alimentos suficientes y necesarios para reproducir la vida; ii) la accesibilidad, física y económica, que se refiere a los medios para contar con alimentación sana, accesible y suficiente, independientemente de la condición y ubicación de las personas; iii) la adecuabilidad, que se refiere a la capacidad de contar con alimentos libres de toxinas e inoctrinos para la salud, respetando la diversidad cultural; iv) la sostenibilidad, que el acceso, disponibilidad y adecuabilidad debe ser garantizada a lo largo de toda la vida de las personas.

El logro del Derecho Humano a una Alimentación Adecuada no sólo depende del Estado o del gobierno, sino es tarea de todos los miembros de la sociedad llamados a incidir en la formulación de políticas que respondan al enfoque de este derecho y a garantizar su ejercicio, vigilando su implementación con criterios de equidad, a través de procesos que se basen en el fortalecimiento de la sociedad civil; tarea que promueve la AIPE mediante diversos programas y proyectos.

La idea básica del Derecho Humano a una Alimentación Adecuada está sustentada en los conceptos tanto de seguridad alimentaria como de soberanía alimentaria. En tanto que la noción de dignidad de las personas está presente en la sostenibilidad, inocuidad, accesibilidad y disponibilidad de alimentos, además de la capacidad de decidir y planificar su producción

mediante políticas y entidades nacionales que aseguren a su población este derecho fundamental, económico, social y cultural.

Según los datos de la FAO, la cantidad de personas en situación de subnutrición en el mundo, si bien disminuyó entre los años 1969 y el 1997 (tiempo en que pasamos de cerca de 900 millones de personas subnutridas a 800 millones), en 2009 la tendencia hacia la baja cambió de rumbo y registró más de 1.200 millones de personas en situación de subnutrición en el planeta, cifra que se mantuvo el año 2010.

También la FAO realizó un mapeo por países que establece las siguientes categorías de desnutrición: muy alta desnutrición, alta desnutrición, moderada a alta desnutrición, moderadamente baja desnutrición, muy baja desnutrición y lugares sin información fiable sobre este tema.

Bolivia se ubica entre los países con alta desnutrición, entre el 25 y 34% de su población se encuentra en condiciones de desnutrición, al igual que varios países subsaharianos y del Asia meridional, en general pobres y en vías de desarrollo.

Para precisar el establecimiento de este estado nutricional respecto de la alimentación es necesario revisar algunos indicadores económicos relacionados con la producción agroalimentaria que están vinculados con la pobreza y la desnutrición.

Durante el período 1996-2009, la incidencia de la Pobreza Extrema Nacional y Rural –según Línea de Pobreza (ingresos)– bajó en alrededor de 20 puntos porcentuales, tanto en el caso de la pobreza extrema nacional como en la rural, aunque la conducta de la tendencia en el caso de la pobreza extrema rural es más discontinua.

En todo caso, se puede afirmar que más del 48% de los habitantes rurales de nuestro país son extremadamente pobres, es decir, que viven con menos de un dólar americano al día. En el caso de los bolivianos que viven en las ciudades, más de la cuarta parte son extremadamente pobres.

Los datos de desnutrición en niños menores de 5 años muestran también una tendencia a la baja, de 44% en el año 1981 hasta 22% en el año 2008 en el caso de la desnutrición crónica, que impacta irreversiblemente en la talla de las personas; en el caso de la desnutrición global, bajó de 14,5% en el año 1981 a 6% en el año 2008.

Los datos relacionados a la productividad de alimentos evidencia una conducta temporal muy inestable debido fundamentalmente a que la actividad agropecuaria está sujeta a condiciones tales como altos riesgos e imprevisibilidad; efectivamente, la caída de la producción de azúcar en el año 2002, la sequía prolongada del año 2004 y el efecto de La Niña durante el año 2007 afectaron la producción hasta llegar al año 2010 en el que se registró el menor índice de productividad, debido además a las continuas y variadas crisis en el país que aún deben investigarse.

Para completar este panorama recuperamos la situación de la inversión pública nacional comparada con la destinada al rubro de producción agropecuaria. Entre los años 2000 y 2008 la inversión en el sector agropecuario, en relación con la totalidad de la inversión, sólo representó, en promedio, el 20%. A pesar de que la inversión nacional aumentó en otros sectores, en el año 2007, por ejemplo, lo agropecuario representó el 8% solamente.

Estos datos muestran un sector con poca atención de parte de la inversión pública del en Estado que tiene, como dijimos, la obligación de precautelar la seguridad alimentaria de la población y respetar, garantizar y proteger el derecho humano de la población del país a la alimentación.

Finalmente, es importante ver las cifras de la inversión pública sectorial, cuyos datos para los años 2000 al 2008 muestran que el sector privilegiado fue infraestructura, es decir, caminos, obras públicas, etc. con una inversión que superó los 500 millones de dólares en el año 2007, que en términos comparativos con otros años es siempre el sector de mayor inversión seguido por la inversión social, como salud y educación, y en el último tiempo los bonos o transferencias directas a la población; un tercer lugar, pero lejano al segundo, representa el sector agropecuario, y finalmente está el rubro extractivo que desde 2007 ha ido subiendo de manera vertiginosa.

Además de estos indicadores y porcentajes que nos ayudan a configurar una visión del estado de situación de la inseguridad alimentaria en la que se encuentra el país, es necesario hacer unas consideraciones casuísticas sobre el tema de la agropecuaria en Bolivia.

La seguridad y soberanía alimentaria, en su componente agropecuario, no es solamente la capacidad de generar suficientes alimentos para el consumo interno, tiene que ver también con conocer en manos de quiénes

está la producción de los alimentos y cuáles son las variables externas, reconociendo que la seguridad y soberanía alimentaria se basan principalmente en el uso y acceso al recurso tierra.

Entonces, si se parte de la premisa de que la producción familiar campesina y/o comunitaria debe estar destinada al consumo interno, se debe revertir la desproporción que señala que la superficie cultivada a nivel nacional en los últimos 3 años disminuyó de 2.648.000 ha a 2.411.000 ha, es decir, decreció en 9%.

Por otra parte, los principales cultivos se concentran en la región de Santa Cruz, el 70% del total de la producción agrícola nacional se encuentra allí, lo mismo que el 82% de la producción agrícola industrial, frente a que el 72% de los campesinos sólo tienen el 19% del total de la tierra distribuida entre 1953 y 2002.

La producción de alimentos que se concentra en Santa Cruz y en Beni está compuesta por: 72% del arroz producido a nivel nacional, 63% del trigo, 60% del maíz, 100% de la soya, 40% de las hortalizas, 38% de la papa, 43% de la ganadería bovina de Beni y 29% de la ganadería bovina de Santa Cruz.

El 90% de la producción de quinua, de una superficie cultivada de 50.000 ha, se destina al mercado externo por sus precios expectables, situación que motiva a la expansión de la frontera agrícola en un ecosistema frágil y que ha llevado a acelerar el proceso de desertificación. La soya, en el modelo que se la produce, ha llevado a un proceso de desertificación de más de 300.000 ha en Santa Cruz.

Los productores campesinos producen bajo formas de producción desventajosas que generalmente sólo llegan a ser proveedores de materia prima para la agroindustria, estableciéndose como el eslabón más débil de la cadena productiva.

En esta situación, qué hacer desde la perspectiva de la seguridad y soberanía alimentaria con la producción comunitaria-campesina frente al hecho de que la producción está en manos de las grandes empresas y los precios son establecidos en el mercado internacional; frente a una fuerte dependencia tecnológica en el uso de insumos químicos y dependencia de las semillas exógenas; frente al desmerecimiento del valor de la biodiversidad y

los recursos genéticos, y frente al modo de producción en el que predomina el capital para el mercado.

Desde el punto de vista de las políticas del gobierno se evidencian ciertos contrasentidos con relación a las problemáticas de la tierra, la producción agrícola y la seguridad y soberanía alimentarias.

El gobierno promulgó la Ley de la Revolución Productiva Comunitaria Agropecuaria cuando ya se contaba con el plan denominado “Revolución Rural, Agropecuaria y Forestal” que propone un “nuevo patrón de desarrollo productivo rural ambientalmente sustentable, con soberanía alimentaria y generador de un mayor excedente, basado en sistemas de producción agrícola y forestal-comunitarios, asociativos e individuales – más eficientes en el uso de los recursos naturales y de las tecnologías disponibles para ese cometido”.

También en contrasentido existen otras normativas: Ley Agroindustrial 3546, en la que la prioridad nacional es la construcción del Complejo de San Buenaventura y la instalación de seis plantas de biodiesel en la provincia Cordillera de Santa Cruz (CIAT). A pesar que la nueva CPE, en su Art. 409, indica que “la producción, importación y comercialización de transgénicos será regulada mediante ley” los programas de apoyo productivo establecidos por el gobierno han aportado al incremento del 300% en los volúmenes de uso de agroquímicos; EMAPA, por ejemplo, hasta el año 2010 había apoyado a 8.425 productores que sembraron 99.493 hectáreas utilizando estos agroquímicos.

Para completar el panorama de contradicciones en el gobierno central podemos mencionar que se han priorizado las importaciones de alimentos y los agroquímicos en desmedro de la promoción y apoyo a la producción nacional y local, a sabiendas que esta mayor importación de agroquímicos y fertilizantes no se correlaciona con un adecuado crecimiento de la frontera agrícola ni de la producción de alimentos.

Hoy, más del 60% de las importaciones agrícolas corresponde a harina de trigo, arroz, azúcar, maíz y papa, y hasta hace unos años, el arroz, el maíz, el azúcar y la papa eran cubiertos por la producción nacional; existe un retroceso en la producción de dichos cultivos.

Conclusiones

Se evidencia una mayor tendencia a la importación de alimentos. La alimentación de los bolivianos demanda productos que no son de la producción de base campesina, sino agroindustriales.

El análisis de la seguridad y soberanía alimentarias, y del derecho a la alimentación, en el contexto de la crisis alimentaria y de la agricultura, debe ser profundo y amplio, tomando en cuenta los cultivos fundamentales para la adecuada alimentación; los cultivos que se deben priorizar según su aporte nutricional; el rescate, fortalecimiento y multiplicación de recursos genéticos; la agrobiodiversidad; el uso y acceso sostenible al recurso tierra; los precios y la influencia de los mercados; los sectores que producen los alimentos; el uso y acceso a los recursos genéticos; el rescate, fortalecimiento y multiplicación de semillas libres; y el uso y acceso a las biotecnologías desarrolladas en el país.

Finalmente, a partir de la constatación de que todos somos iguales en derecho, se puede decir que también lo somos biológicamente al nacer, hasta que cumplimos el primer año de vida. Las estadísticas muestran que los niños y niñas de países tan diversos y diferentes como Estados Unidos, Omán, Noruega, India, Ghana, Brasil y Bolivia, hasta cumplir el primer año de vida, son biológicamente iguales, con el peso y talla promedio parecida, situación que deriva en una paulatina diferenciación a medida que pasa el tiempo; al completar el primer año de vida y el segundo año la talla de los niños bolivianos lleva una notable desventaja de más de 5 cm respecto de otros niños en el mundo. Esto desnuda una situación alimentaria negativa acumulada desde la niñez de los bolivianos debido a condiciones sociales y económicas que impiden el crecimiento y desarrollo de las personas. En este sentido, hace falta que el país priorice políticas referidas a los alimentos y al cumplimiento del derecho a una alimentación adecuada y, por lo tanto, a contar con las condiciones mínimas necesarias para vivir bien.

“Realidad y desafíos de la agricultura: contexto internacional y nacional sobre producción y destino de los alimentos”

Resumen del seminario

(elaborado por José Núñez del Prado)

Durante dos jornadas, los días lunes 27 y martes 28 de junio de 2012, tuvo lugar en el Hotel Radisson de la ciudad de La Paz el seminario internacional denominado “*Realidad y desafíos de la agricultura: contexto internacional y nacional sobre producción y destino de los alimentos*”. El encuentro fue organizado por el Postgrado en Ciencias del Desarrollo de la Universidad Mayor de San Andrés (CIDES/UMSA), el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA), el Instituto para el Desarrollo Rural de Sudamérica (IPDRS), el Banco de Desarrollo Productivo (BDP) y la Cooperación Suiza para el Desarrollo (COSUDE).

Las palabras de inauguración del evento estuvieron a cargo de la directora del CIDES, Ivonne Farah, y las de clausura las dirigió Juan Rissi del IICA, luego de la intervención de cierre de la ministra Teresa Morales a la finalización del seminario.

El primer día se hicieron exposiciones sobre la realidad y situación de la agricultura en el contexto internacional, primero sobre las características de la crisis alimentaria mundial de 2008, jornada en la que participó por el IICA Juan Rissi Carbone con el tema: “El contexto mundial, la crisis alimentaria del 2008 y sus efectos a nivel mundial” y Jorge Caro expuso “Los mercados internacionales: biocombustibles, tierras, alimentos y sus tendencias a nivel mundial y en América Latina”.

Luego se habló sobre las políticas y estrategias globales que se dieron para enfrentar esa situación. Participaron Oscar Avasle, responsable del Banco Mundial en Bolivia; el responsable de la campaña mundial de OXFAM-INTERMON sobre seguridad alimentaria, Luis Camacho, quien planteó el tema: “Sociedad civil: crisis y políticas alimentarias”; y finalmente Oscar Bazoberry Chaly, representando al CIDES y al IPDRS, expuso sobre el “Desarrollo rural desde la perspectiva sudamericana”. La jornada concluyó con la participación de los presentes mediante consultas y comentarios.

El segundo día se organizaron tres paneles y una mesa redonda de conclusión. El panel sobre “Políticas económicas y producción agropecuaria de Bolivia en el contexto de la crisis mundial” contó con exposiciones sobre “Los mercados y las expectativas de los productores y consumidores”, a cargo de Silvia Alemán del IICA, y con la ponencia de Pamela Cartagena en representación de CIPCA.

El panel “Efectos de la crisis mundial en la producción agropecuaria boliviana: Análisis de sus efectos en la seguridad alimentaria” estuvo a cargo de Verónica Ramos del BDP y de Aquiles Dávalos de AIPE. Finalmente, el panel “Estrategias productivas agropecuarias: abastecimiento del mercado interno e inserción en los mercados internacionales” contó con la ponencia del Viceministro de Desarrollo Rural y Tierras, Víctor Hugo Vásquez, y con la presencia y participación de la Ministra de Desarrollo Productivo y Economía Plural, Teresa Morales, quien aportó criterios oficiales en su calidad de representante gubernamental; este tercer panel finalizó con la ponencia de Jorge Albarracín del CIDES/UMSA.

El seminario internacional “Realidad y desafíos de la agricultura: contexto internacional y nacional sobre producción y destino de los alimentos” fue un encuentro abarrotado de información cuantitativa y datos útiles para todos los usos y actividades especializadas, con criterios y valoraciones cualitativas objetivas de enorme utilidad para entender las características de la crisis alimentaria mundial de 2008, en el marco de una crisis ambiental, energética, inmobiliaria y financiera sin precedentes desde la Gran Depresión de los años 1929-30.

Este análisis de los factores de la crisis alimentaria se refirió también al crecimiento del consumo alimentario de una nueva clase media emergente

en países continentales como CHINDIA (China e India), con crecimientos sostenidos de sus economías, la nueva distribución del uso del suelo a nivel mundial, donde destacan los incrementos de los agrobiocombustibles y transgénicos, el impacto por el nuevo tamaño gigantesco de la economía mundial y el hecho de que el sistema aprendió a procesar y vivir con crisis, corrigiendo problemas ya no tanto mediante la “mano invisible del mercado” sino con la “mano muy visible del Estado”, mediante acciones de rescate y salvataje de empresas quebradas, etc.

También fue parte del debate el enfoque y las acciones del Estado Plurinacional en relación a dicha crisis y sus repercusiones a nivel interno debido a las políticas desplegadas para el efecto o en relación a la problemática sectorial nacional en su conjunto durante los últimos años.

El evento fue una importante oportunidad para el encuentro tanto de entidades estatales, académicas y de la sociedad civil como de organismos de cooperación bi y multinacional, aunque no de organizaciones ni movimientos sociales. Para estos actores se anunció nuevos eventos futuros a partir de la información acumulada, aprovechando su propuesta sobre la nueva Ley de Revolución Productiva Comunitaria Agropecuaria que recibió la aceptación y promoción de parte del Órgano Ejecutivo del Estado Plurinacional y que circuló en el mismo seminario.

Una mesa redonda formada por expositores que presentaron ponencias institucionales recogió luego las preocupaciones, interrogantes, planteamientos y criterios de los participantes que sirvieron de ordenadores para la construcción de las conclusiones finales.

Contenido

Presentación	9
--------------------	---

Tema central

Los desafíos de la agricultura y la Ley de Revolución Productiva Comunitaria Agropecuaria

Desarrollo rural en perspectiva sudamericana / <i>Oscar Bazoberry Chali</i>	15
Estrategias productivas agropecuarias: elementos de la crisis agropecuaria, leyes y la necesidad de estrategias articuladoras / <i>Jorge Albarracín</i>	43
Paradigmas y políticas públicas frente a la precariedad de suministros y acceso a los alimentos en los países desarrollados y en los de renta media y baja / <i>David Haquim</i>	77
Ley de Revolución Productiva Comunitaria Agropecuaria. Abriendo brecha en la construcción del Estado Plurinacional: entre los deseos y la realidad / <i>Juan Carlos Rojas</i>	121
Posibles efectos de la Ley de Revolución Productiva Comunitaria Agropecuaria sobre la economía campesino indígena / <i>Pamela Cartagena</i>	149
Comentarios sobre la Ley de Revolución Productiva Comunitaria Agropecuaria <i>Hernán Zeballos H.</i>	181
Instituciones, organizaciones y el manejo de los “comunes” en Bolivia: un análisis de la Ley de Revolución Productiva Comunitaria Agropecuaria / <i>Elizabeth Jiménez Zamora</i>	201
Precios “relativos” y su impacto sobre la producción agrícola en Bolivia / <i>Rogelio Churata Tola</i> . 223	
Desarrollo, proceso de cambio y lucha contra el hambre en Bolivia: el caso de EMAPA <i>Stefano Rivas</i>	241
Los desafíos de la pequeña producción campesina frente a los cambios en la agricultura <i>Ana Verónica Ramos Morales</i>	271
El ambiente como base del desarrollo y algunos criterios para evaluar nuestro camino hacia días mejores / <i>Luis F. Pacheco</i>	299

Aportes

Por un alimento bueno, limpio y justo / <i>María Julia Jiménez</i>	323
Seguridad y soberanía alimentaria, derecho humano a la alimentación adecuada y sus vínculos con la agricultura / <i>Aquiles Dávalos</i>	329
“Realidad y desafíos de la agricultura: contexto internacional y nacional sobre producción y destino de los alimentos” / <i>José Núñez del Prado</i>	337