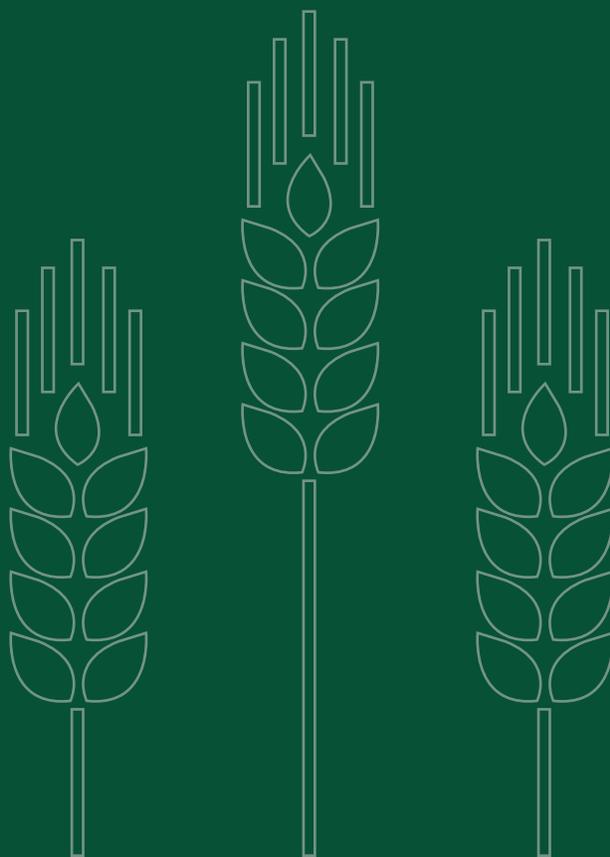


Sistematización de Políticas Públicas en Bolivia relativas al Desarrollo Rural

Mamerto Pérez L.



UNIÓN EUROPEA

La realización del Taller regional de intercambio y evaluación de políticas públicas en materia de Agricultura Familiar y Agroecología se realizó en el marco del proyecto "Plataforma para el Desarrollo Rural Sostenible: fortaleciendo alianzas y señalando nuevos caminos para la promoción del desarrollo rural de base ecológica y para enfrentar la crisis socioeconómica y ambiental en América Latina" financiado por la Unión Europea.

Pérez, Mamerto

Sistematización de políticas públicas en Bolivia relativas al desarrollo rural / Mamerto Pérez –
La Paz: Centro de Investigación y Promoción del Campesinado, 2016.

194 p.; 21 x 28 cm.

D.L.: 4-1-947-17

ISBN: 978-99954-88-85-7

/DESARROLLO RURAL /AGRICULTURA / AGRICULTURA FAMILIAR / COMUNIDADES RURALES
/ COMUNIDADES INDÍGENAS /DESARROLLO AGROPECUARIO / POLÍTICA AGROPECUARIA /
POLÍTICAS PÚBLICAS / PRODUCCIÓN AGROPECUARIA / PLANES DE DESARROLLO / BOLIVIA /

D.R. © 2017 Centro de Investigación y Promoción del Campesinado (CIPCA)

Casilla: 5854, La Paz – Bolivia

Teléfonos: (591-2) 2910797 – 98 Fax: (591-2) 2910796

Dirección: C. Claudio Peñaranda # 2706 esq. Vincenti (Zona Sopocachi)

Correo electrónico: cipca@cipca.org.bo

Website: www.cipca.org.bo

Diagramación: Ariel Celiz Vargas

Producción: CIPCA

Abril de 2017

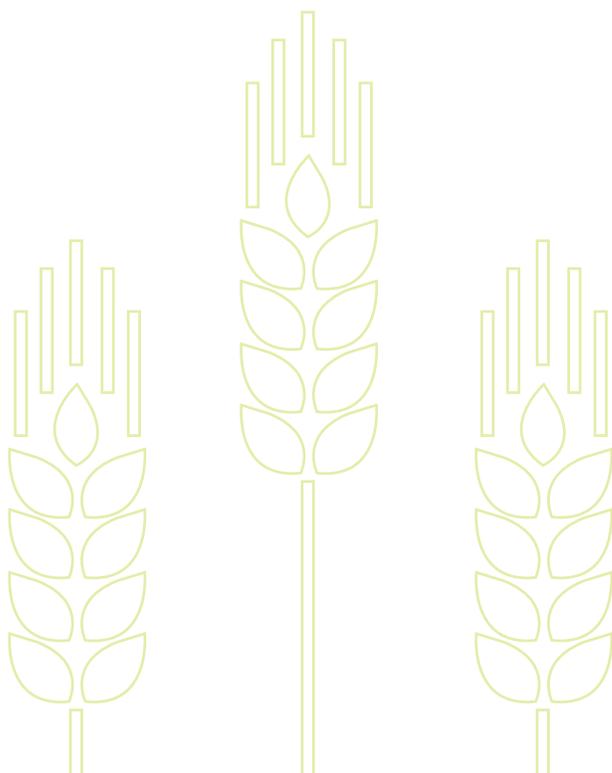
Impreso en Bolivia

La Paz – Bolivia

El contenido de este documento es responsabilidad exclusiva de CIPCA y en modo alguno debe considerarse que refleja la posición de la Unión Europea.

Sistematización de Políticas Públicas en Bolivia relativas al Desarrollo Rural

Mamerto Pérez L.



Índice

Presentación	7
1. Antecedentes	13
1.1 Algunas consideraciones conceptuales necesarias	13
1.2 El contexto internacional	19
1.3 La agricultura en Bolivia hasta 2005	28
1.4 El “proceso de cambio” como contexto sociopolítico del desarrollo agropecuario	36
2. La política pública agrícola entre 2006-2009	49
2.1 El período “sin plan”	50
2.2 El período “con plan”	55
2.3 La crisis alimentaria de 2007-2008	64
2.4 El gasto público agropecuario en la etapa 2006-2009	71
2.5 La producción agrícola en la etapa 2006-2009	73
2.6 Síntesis valorativa	81
3. La política pública agrícola y del sector indígena campesino en el marco de la nueva Constitución Política de Estado	87
3.1 Las bases de la política pública del sector indígena campesino según la nueva Constitución Política de Estado	87
3.2 Contenido y orientación de la política pública agrícola entre 2010 y 2015	92
3.3 El Plan de Desarrollo Económico y Social (PDES) 2016-2020	145
4. CIPCA en el desarrollo de la agricultura indígena campesina	163
4.1 En el “proceso de cambio” desde la incidencia política	163
4.2 Con su propuesta económica productiva (PEP), base de la incidencia política	177
5. Conclusiones	186
Bibliografía	191

Presentación

Este trabajo de consultoría se enmarca en el proyecto “Plataforma por el Desarrollo Rural Sostenible: fortaleciendo alianzas y señalando nuevos caminos para la promoción del desarrollo rural de base ecológica y para enfrentar la crisis socioeconómica ambiental en América Latina”, orientado a ampliar y articular la incidencia de las organizaciones de la sociedad civil para la reconducción de políticas y programas agrícolas hacia un desarrollo rural basado en la sustentabilidad socioeconómica y ambiental, uno de cuyos resultados propuestos plantea el logro de “Organizaciones de la sociedad civil compartieron una evaluación comparativa de las políticas públicas innovadoras y de las relaciones sociedad-Estado en curso en América Latina”. En ese marco el objetivo específico de la consultoría definido por los respectivos términos de referencia (TdR) ha estado dirigido a “generar información sobre el desarrollo rural con énfasis en la agricultura familiar comunitaria de base agroecológica que facilite la toma de decisiones de actores públicos y privados sobre las políticas públicas”.

Por tanto, para la realización del estudio se apeló básicamente a dos fuentes de información: por una parte, entrevistas a técnicos(as) de la institución en algunas oficinas regionales, y dirigentes y líderes de organizaciones indígena campesinas que trabajan con CIPCA y, por otra, información secundaria de carácter oficial (especialmente legislación y planes) y no oficial nacional e internacional. En términos temporales, si bien los TdR definen enfocarse en el período que arranca con la vigencia de la actual Constitución Política de Estado (CPE) por las expectativas de cambios significativos a favor de la agricultura indígena campesina y la agroecología, fundadas en el contenido de ese instrumento de normatividad superior, la consultoría decidió rebasar ese límite. En efecto, el trabajo vio necesario tomar como eje temporal todo el “proceso de cambio” porque se consideró importante tener presente un proceso para entender el comportamiento de las políticas públicas en un momento de ese proceso. Es más, teniendo presente algunos elementos objetivos, con fines de un mejor análisis, se decidió diferenciar dos etapas en ese “proceso de cambio” cuyo hito de corte fue el inicio del segundo mandato del Presidente Evo Morales (2010) que es el momento en que –en teoría– el gobierno tuvo el camino expedito para implementar la nueva CPE.

“Generar información sobre el desarrollo rural con énfasis en la agricultura familiar comunitaria de base agroecológica que facilite la toma de decisiones de actores públicos y privados sobre las políticas públicas”.

El informe comprende cuatro grandes partes. Una primera que condensa algunos antecedentes considerados pertinentes al tratamiento del tema central. Así, en esta primera sección se plantea en principio una breve discusión teórica acerca de los conceptos de “agricultura familiar” y otros términos que aluden a la agricultura campesina, entendiendo que pueden conllevar diferencias incluso político ideológicas que distorsionen el análisis de este sector y, por tanto, los objetivos de los proyectos que conciban a estos términos como sinónimos. Hace también parte de esta primera sección una breve referencia a algunos acontecimientos que marcaron el desenvolvimiento de la agricultura en el nivel internacional durante los tres primeros quinquenios del siglo actual, asumiendo que –por el fenómeno de la globalización– los mismos tuvieron, en mayor o menor grado, repercusiones en el desempeño de la agricultura nacional. Otro antecedente considerado importante es la mención de algunas características fundamentales de la agricultura en Bolivia hasta la asunción presidencial de Evo Morales en 2006, asumiendo que debió haber un cambio de ellas a partir de este acontecimiento. Por último, resulta ineludible como antecedente referirse al denominado “proceso de cambio” y su trayecto desde 2006, por constituir el contexto más inmediato al tema central de la consultoría.

La segunda parte supone se concentra en el análisis algo extendido de la política pública relativa a la agricultura indígena campesina en el período 2006-2009, considerada la primera etapa del “proceso de cambio” instaurado por el gobierno actual, diferenciando los dos

momentos de la gestión pública sectorial (antes y después de la aprobación definitiva del PND 2006-2011) y analizando de modo específico –por su importancia en el devenir del sector– el episodio de la crisis alimentaria de 2007-2008.

La tercera parte del documento constituye un ingreso y el tratamiento del tema central del trabajo porque se refiere al contenido de la política pública relativa a la agricultura indígena campesina en la segunda etapa del “proceso de cambio”, vale decir, durante el período en que se supone el Gobierno Nacional pudo plasmar en medidas concretas su agenda de apoyo a esos dos temas de la agricultura nacional. Este abordaje toma como base de comparación algunas magnitudes productivas que se registraron a fines de la primera etapa de ese proceso y el contenido de la nueva CPE en lo concerniente al desarrollo rural y agropecuario porque se supone que la política pública a este respecto y la agricultura indígena campesina y la agroecología debieron comportarse en esta etapa del “proceso de cambio” en razón de ese contenido.

La cuarta y última parte del trabajo se concentra en el análisis específico de la experiencia de CIPCA en términos de incidencia política a favor de la agricultura indígena campesina y de su “propuesta económica productiva” (PEP) durante el período que abarca todo el “proceso de cambio”. El propósito es no sólo obtener una sistematización de esa experiencia, sino tratar de establecer la participación de la institución a través de estas acciones en el comportamiento de las políticas a favor de la agricultura indígena campesina y de la agroecología durante este período en el nivel central y sub-nacional del Estado. Además se ensaya una valoración de la efectividad de las estrategias y bases de estas acciones de incidencia política.

El documento se cierra con un necesario capítulo de conclusiones, donde se intenta presentar sintéticamente los hallazgos del estudio considerados útiles y pertinentes a la toma de decisiones de actores públicos y privados sobre las políticas públicas que atañen al desarrollo rural y particularmente a la agricultura indígena campesina de base agroecológica, esto es, responder a la previsión del objetivo establecido para esta consultoría.

Antecedentes

1. Antecedentes



1. Antecedentes

En esta sección se ha considerado importante no sólo referirse a temas necesarios que introducen el tratamiento del tema central de la consultoría como la caracterización de la situación general de la agricultura nacional en el momento de la asunción de Evo Morales, sino también al contexto político que ha acompañado, sino influido, el trayecto de la política pública agropecuaria, esto es, el “proceso de cambio”, pero obviamente centrado en sus aspectos más próximos a ese trayecto. Además, bajo la convicción de que en el marco de la “globalización” que impera en la realidad actual es imposible y errado desligar los acontecimientos nacionales (e incluso locales) del acontecer internacional (especialmente económico), se ha decidido incorporar como antecedentes otros dos temas introductorios. Por un lado, los cambios que se han venido presentando en el nivel internacional en la noción de agricultura indígena campesina como consecuencia también de los cambios fundamentales en este sector en los países en desarrollo en las últimas décadas, asumiendo que sus implicaciones no son sólo terminológicas, sino también políticas. Por otro lado, y con mucha mayor pertinencia, el comportamiento de la agricultura internacional porque precisamente durante la década estudiada del “proceso de cambio” este sector ha enfrentado la crisis más profunda y fulminante después de la Segunda Guerra Mundial, con efectos planetarios que prácticamente han definido un “antes” y un “después” para gran parte de los sectores agrícolas de los países.

1.1 Algunas consideraciones conceptuales necesarias

En los últimos años se ha hecho bastante común y extendida en Latinoamérica la utilización del término “agricultura familiar”, en sustitución de otros que explícitamente aluden al campesino. En efecto, expresiones como “economía campesina”, “agricultura campesina”, “pequeña agricultura”, “sector campesino” e incluso “campesinado”, que eran dominantes en el lenguaje de desarrollo en Latinoamérica más o menos desde mediados de los años 60 del siglo anterior, en los últimos años han venido siendo desplazados silenciosamente del discurso verbal y documental del desarrollo por el término “agricultura familiar”.

Al igual que muchos otros términos y temas relativos al desarrollo, este cambio se ha venido imponiendo sin mayor oposición y discusión de la mayoría de los operadores nacionales y locales del desarrollo rural (ONG y autoridades estatales), de la intelectualidad especializada en temas agrarios, e incluso de las organizaciones campesinas de América Latina. Es difícil establecer a ciencia cierta las razones de esta reacción pasiva generalizada de estos actores; puede ser que en algunos casos obedezca a la aceptación del razonamiento o argumentos de quienes promueven este cambio, pero en la mayoría parece haber primado el criterio de la ausencia de alteraciones de su trabajo como pauta de valoración de ese cambio, lo que ha conducido a que sea asumido como una simple sustitución de términos. Por tanto, cabe preguntarse si efectivamente es así, es decir, si ese cambio se reduce a una mudanza de términos, sin consecuencias o implicaciones analíticas e ideológicas, y si en ese orden resulta indistinto utilizar el término “agricultura familiar” o cualquier otro “tradicional”.

Para tratar de responder a estas interrogantes, en el presente capítulo se analiza brevemente alguna bibliografía producida por los mismos promotores/partidarios de la “agricultura familiar”. El ejercicio no es exhaustivo ni recurre a muchos autores, pero parece ser suficiente para tener una idea relativamente completa de los antecedentes y argumentos respecto al tema, puesto que en gran parte de la bibliografía se repiten éstos. Se abordan tres aspectos que, articulados, podrían dar algunas luces respecto a las interrogantes planteadas: a) el origen del término; b) el origen de su uso en Latinoamérica; y c) su significado conceptual.

a) Origen del término

El término “agricultura familiar” no es nuevo en el mundo ni nació en Latinoamérica. Según Sanches (2011, citado por Salcedo et al, 2014), fue acuñándose en los países desarrollados durante la primera mitad del siglo XX, por la búsqueda de una caracterización de las explotaciones agrícolas en las que predominaba el trabajo familiar. En ese sentido, De la O y Garner (2014) señalan que la definición más antigua de “agricultura familiar” (*family farming*) proviene de Estados Unidos. Su autor, Johnson (1944) estableció que este tipo de unidades productivas se diferenciaba nítidamente de las unidades agrícolas de subsistencia (que trabajaban para tratar de asegurar la supervivencia de la familia, con alguna posibilidad de acumulación de ahorros para la vejez) y de las altamente mercantilizadas. En cambio, definió a la “agricultura familiar” enfatizando en su dependencia del trabajo y la dirección de la familia y, en alguna medida, de las prácticas de ayuda mutua con otros productores vecinos, pero ajena totalmente a la contratación de fuerza de trabajo.

Sin embargo, es muy posible que este origen se refiera mayormente (sino de forma exclusiva) a Estados Unidos, puesto que –como se sabe– la literatura europea más conocida sobre el mundo rural de fines del siglo XIX y primeras décadas del XX siempre enfatizó en la condición campesina de las pequeñas explotaciones agrícolas. Por lo demás, tampoco se debe perder de vista que los orígenes de estas unidades productivas fueron absolutamente diferentes en Estados Unidos y Europa, por las historias también diferentes de ambos continentes. En tal sentido, podrían estar equivocados quienes atribuyen un origen común del concepto “agricultura familiar” –en los términos definidos por Johnson– en ambos continentes.

No obstante, es muy posible que este tipo de unidades rurales se hubieran homogeneizado en su configuración y desarrollo luego de la Segunda Guerra Mundial, por los nexos que se crearon entre Estados Unidos y, especialmente, Europa Occidental (por la etapa de reconstrucción de esta última), y el desarrollo más uniforme del capitalismo en estos países. Siendo así, también es posible que se hubiera ido concibiendo (o aceptando) gradualmente un sólo denominativo y concepto –“agricultura familiar”– para caracterizar a sus similares explotaciones rurales basadas en la familia. Y ese desarrollo ya homogenizado de esta

modalidad productiva explicaría por qué en la actualidad es una forma social reconocida y legitimada en gran parte de los países desarrollados, según aseguran Lamarche (1993, 1999) y Abramovay (1992), citados por Sanches (2011). Es conocida como *family farming* en Estados Unidos y *exploitation familiale* en Francia (Sanches, 2011), aunque más genéricamente es conocida como *smallholder agriculture sector* en el nivel internacional, de acuerdo a Schneider (2014).

El sector campesino comenzó a ser catalogado como “agricultura familiar”. Es más, el término habría sido apropiado rápidamente por varias organizaciones rurales que surgieron en la región a fines de los 90

b) Origen del uso del término en Latinoamérica

Todos los promotores/partidarios de la “agricultura familiar” admiten que el término comenzó a utilizarse y a cobrar vigencia en Latinoamérica recién a principios de los años 2000, aunque no necesariamente coinciden en cuanto a su origen o causas. Schneider y Escher (2015:1), por ejemplo, sostienen que advino como parte del resurgimiento del debate sobre la pequeña producción y campesinado en la región; debate que había sido relegado durante el decenio de los 90 por la emergencia de nuevos actores (indígenas, mujeres, jóvenes) y nuevos temas (género, derechos). Y resurgió ante el escaso avance en las Metas del Milenio verificado hasta fines de los 90, y porque en los primeros años de los 2000 comenzaron a darse los resultados positivos de los programas anti-pobreza que habían comenzado a implementarse en los años 90 “en muchos países de la región”¹. Y habría sido en esas circunstancias que el sector campesino comenzó a ser catalogado como “agricultura familiar”. Es más, el término habría sido apropiado rápidamente por varias organizaciones rurales que surgieron en la región a fines de los 90 (incluyendo Vía Campesina) y por otras que se conformaron expresamente para reivindicarlo, como el Foro de la Agricultura Familiar en Argentina y la Federación Nacional de Trabajadores de la Agricultura Familiar (FETRAF) en Brasil.

¹ Como el Programa PRONAF, la Bolsa Familia, la jubilación de los trabajadores rurales y “la promoción de asentamientos de reforma agraria”, en Brasil. Pero claramente esos autores exageran cuando sostienen que los programas anti-pobreza se implementaron “en muchos países de la región”; además de Brasil y México, no se conoce la implementación de estos programas en otros países de Latinoamérica.

De su lado, Salcedo et al (2014:19-20) mencionan que fue “el fin de las dictaduras” que permitió que se “volviera a mirar” a la pequeña agricultura a partir de los años 2000. Sugieren que en esa etapa dictatorial (décadas de los 80 y 90) la pequeña agricultura pasó inadvertida en la mayor parte de los países de la región porque fueron los años en que los gobiernos latinoamericanos en general apostaron a la globalización, privilegiando la “modernización” de la agricultura a través del apoyo a la agro-empresa (especialmente de exportación) y excluyendo a la pequeña agricultura (a la que consideraban sin posibilidades de desarrollo y de contribución a la sociedad). Estas políticas ocasionaron que en la mayor parte de los países latinoamericanos se incrementara la emigración rural-urbana y la reconcentración de la tierra, profundizando las diferencias socioeconómicas entre la agricultura empresarial y la campesina.

Pero estas políticas no lograron la desaparición de la pequeña agricultura; además, fueron denunciadas como adversas a ella por las mismas organizaciones del sector y otras de la sociedad civil. Así es que, a decir de los autores citados, superada la etapa dictatorial, los gobiernos latinoamericanos tuvieron que implementar políticas de inclusión de la pequeña agricultura, “volviendo a mirar” al sector. De ese modo, en varios países de la región, ONG, universidades y organismos de cooperación comenzaron a realizar diversos estudios para caracterizar y elaborar definiciones del sector. En estas definiciones “ya se observa un uso generalizado del término agricultura familiar” (De la O y Garner, 2012, citado por Salcedo et al, 2014).

Por último, estos autores refieren que el proceso de ampliación del uso del término “agricultura familiar” tuvo un hito decisivo cuando fue reconocido oficialmente en América Latina el año 2004, con la creación de la Reunión Especializada de Agricultura Familiar (REAF) en cuyo interior los cuatro países fundadores del Mercosur elaboraron en forma conjunta una definición única de “agricultura familiar”. Empero, Schneider y Escher (2015), citando a varios otros autores, admiten que “la amplia utilización del término probablemente se haya iniciado en Brasil, como producto de las luchas del movimiento sindical de ese país por crédito, mejora de precios, formas de comercialización diferenciadas, implementación de la jubilación y de la seguridad social rural, entre otras...”; es decir, reivindicaciones que poco o nada tenían que ver con las reivindicaciones “tradicionales” de los campesinos (tierra, reforma agraria,...).

c) Significado conceptual de “agricultura familiar”

De uno u otro modo los promotores/partidarios de la “agricultura familiar” tratan de establecer una frontera conceptual entre este término y cualquier otro que todavía aluda al campesino, unos de manera más descriptiva y otros con algunos elementos teóricos. Schneider y Escher (2015) destacan entre estos últimos. Sostienen en principio que, a pesar de la dificultad de tener una definición sobre el estatuto conceptual de la “agricultura

familiar”; existe un cierto acuerdo entre los especialistas en sentido de que agricultor familiar es todo productor que vive en el medio rural y trabaja en la agricultura junto con su familia. Por tanto, el término “agricultura familiar” abarca una diversidad de formas de hacer agricultura en función de los tipos de familia, el contexto social, la interacción con los diferentes ecosistemas, su origen histórico,... (Schneider; Niederle, 2008, citados por Schneider y Escher, 2014).

En ese sentido –sostienen estos autores– la “agricultura familiar” no puede ser considerada como un simple sinónimo de campesinado y pequeña producción agrícola, aunque admiten que es difícil diferenciarlos en términos conceptuales y normativos, ya sea desde una perspectiva histórica o analítica. Y no es porque sean categorías contrarias, sino porque las diferencias entre ambas están determinadas por criterios o visiones político ideológicas que conlleva la categoría campesino (“hay diferencias de significado en la medida en que se amplía la polarización política que le es subyacente”). Es decir, una y otra categoría emergen de concepciones y perspectivas distintas sobre las bases y directrices del desarrollo rural. En consecuencia, siempre según el razonamiento de estos autores, es sólo despejando (o anulando) esos criterios político ideológicos que se puede identificar o establecer que no sólo los campesinos, sino también indígenas, colonos, pequeños propietarios, chacareros, y otras categorías rurales, son la base de la “agricultura familiar”.

No obstante, los autores advierten que “...a efectos de una comprensión teórico-conceptual, es necesario distinguir campesinos de agricultores familiares y mostrar que sus características, su modo de existencia y su forma de reproducción obedecen a principios socioculturales y a una racionalidad económica que no son simplemente homogéneas. Pero debe ser en el marco de la “agricultura familiar” que se debe realizar esa distinción. En tal sentido, Ploeg (2008:2016, citado por Schneider y Escher, 2014) señala que existen dos modos de hacer agricultura abarcados por el concepto de “agricultura familiar”: la “forma familiar campesina” y la “forma familiar empresarial”. La primera llegaría a ser el campesinado, caracterizado porque opera en una trayectoria histórica de reproducción relativamente autónoma, donde la fuerza de trabajo y los recursos necesarios para cada ciclo de producción son resultados del ciclo precedente. La segunda llegaría a ser la “agricultura familiar” propiamente dicha, caracterizada por operar en una trayectoria histórica de reproducción dependiente del mercado, donde los recursos son necesariamente movilizados como mercancías.

Además, siguiendo siempre a este autor, estas “formas familiares” no son estáticas; en función de su grado de mercantilización, conforman varios “estilos de agricultura”; Schneider y Escher (2014) identifican cuatro de estos “estilos”, desde una forma social típicamente campesina, con un grado de mercantilización incipiente, con fuerza de trabajo exclusivamente familiar, hasta una forma social con una condición típicamente empresarial,

totalmente mercantilizada, y con fuerza de trabajo básicamente contratada, aunque los miembros de la familia están involucrados en las actividades de gestión.

Este rápido repaso de estos aspectos históricos y conceptuales del término “agricultura familiar”, permite responder (o al menos comentar) las interrogantes planteadas respecto a si su uso creciente en Latinoamérica en vez de campesino (o cualquier otro que aluda a él), se reduce a una mudanza de términos, sin consecuencias o implicaciones analíticas e ideológicas.

Más allá de los desacuerdos que se pueda tener con los teóricos de la “agricultura familiar” respecto a fechas, acontecimientos e incluso origen de su surgimiento², es innegable su mérito de identificar, describir y analizar las características actuales de ese sector productivo en Latinoamérica. Sus argumentos y razonamientos conceptuales al respecto no son deleznable, al contrario, representan una seria confrontación con la concepción “campesinista”. Sin embargo, no se entiende a qué obedece el empeño de equiparar terminológicamente este fenómeno con el que acontece desde hace varias décadas en Europa Occidental y Estados Unidos: Es decir, por qué denominar “agricultura familiar” al resultado de las transformaciones que ha sufrido el sector campesino en Latinoamérica, cuando ese proceso fue posterior, independiente y diferente del que dio origen a la “agricultura familiar” en los países desarrollados, según los mismos teóricos lo describen.

Analíticamente, su mismo razonamiento conduce a establecer que de ningún modo se puede utilizar de manera indistinta o sinónima ambos términos (“agricultura familiar” y campesino, o cualquiera otro que aluda a éste). En efecto, según su análisis, una concepción de campesinado que enfatice su condición de clase social niega su condición de “agricultura familiar” porque esos factores son considerados de orden político ideológico que configuran una frontera conceptual infranqueable con la “agricultura familiar” (que es ajena a esos factores³), por tanto, no habría ninguna equivalencia entre este término y el de campesinado. Una concepción de campesinado que sólo aluda a su condición de productor y de sus derechos como tal (despojado de su condición de clase social), evidentemente lo hace parte de la “agricultura familiar”, pero no su equivalente.

2 Desde ya, es muy evidente que su análisis histórico sobre el surgimiento de la “agricultura familiar” en Latinoamérica es forzadamente regional; extrapolan lo acontecido particularmente en Brasil. Luego, es un exceso sostener que el debate sobre el campesinado y la pequeña agricultura en Latinoamérica desapareció en los años 90 y, más aún, atribuirlo a las dictaduras, siendo que éstas dejaron de asolar la región precisamente desde esa década. Ese debate fue “desapareciendo” porque fue siendo subsumido por el discurso emergente del modelo neoliberal (que ya era dominante en la región para esos años); a ello ciertamente se agregó el surgimiento de nuevos temas de debate (indígenas, género, derechos humanos, desarrollo sostenible, etc.).

3 Para la “agricultura familiar” el medio rural no se remite a las actividades agrícolas, sino que incorpora otras dimensiones como la preocupación por la naturaleza, el paisaje, el patrimonio cultural y las tradiciones, la producción de alimentos,...(Sanchez, 2011).

Es que incluso en este caso –según lo admiten estos mismos teóricos– se debe distinguir dentro de esta categoría entre la “forma familiar campesina” y la “forma familiar empresarial” (y los diversos estilos entre una y otra), en función de su grado de mercantilización. En ese marco, el campesinado llegaría a ser un estilo más dentro de la “agricultura familiar”, pero no su equivalente.

Por tanto, ese empeño de articulación terminológica da más bien la impresión de que su propósito es demostrar forzosamente –sólo a través de una homogeneización de términos– que existe un proceso de universalización de una modalidad productiva, con todas sus implicaciones conceptuales, entre ellas –o quizás la más importante– despolitizar y desideologizar la concepción de campesinado.

Este estudio no comparte el uso del término “agricultura familiar” por las implicaciones político ideológicas mencionadas y prefiere seguir concibiendo una economía campesina; sin embargo, para reflejar que en el caso boliviano es preeminente la condición indígena de las comunidades andinas y de las tierras bajas, se ha considerado apropiado utilizar el término de agricultura indígena campesino como sinónimo apropiado de la economía campesina.

1.2 El contexto internacional

A continuación se presenta una breve descripción del comportamiento del contexto internacional relacionado con la agricultura y la alimentación entre principios del actual siglo y fines del año 2015. Obviamente no se trata de una descripción exhaustiva (que agota todos los aspectos del contexto) ni tiene carácter mundial, sino de la presentación de algunos acontecimientos trascendentales ordenados en dos ejes (la liberalización del comercio mundial de los agro-alimentos y la crisis alimentaria) que cuando menos influyeron en el comportamiento del sector agro-alimentario de Bolivia en el período considerado.

a) La liberalización del comercio mundial

Dos procesos paralelos y en gran medida relacionados han marcado el desarrollo de las políticas de liberalización comercial de la agricultura en el plano internacional. Por una parte, las negociaciones de la Ronda de Doha en el seno de la Organización Mundial de Comercio (OMC) y, por otra, la multiplicidad de acuerdos comerciales bilaterales, grupales y multilaterales firmados en general entre países desarrollados y en desarrollo.

A fines de 2001, bajo la sombra de la convulsión política mundial causada por el atentado terrorista en Estados Unidos, se realizó la Cuarta Conferencia Ministerial de la OMC en Doha, donde también se concretó el previsto ingreso de China como miembro pleno de esta organización, con todas sus consecuencias posteriores en el comercio y la economía mundial. Ya estaba previsto que en este evento se iba a iniciar nuevas negociaciones comerciales en respuesta a la creciente insatisfacción que había venido causando en algunos países emergentes y en desarrollo la entrada en vigor

de los acuerdos de la Ronda Uruguay en 1995⁴, precisamente con la creación de la OMC. Las negociaciones pasaron a denominarse Ronda de Doha o Programa de Doha para el Desarrollo, “ya que uno de sus objetivos fundamentales es mejorar las perspectivas comerciales de los países en desarrollo”⁵, liberalizando el comercio mundial multilateralmente, con beneficios particulares para los países en desarrollo.

Las negociaciones en esta Conferencia se estancaron por la negativa de algunos países en desarrollo a aceptar sólo promesas de los países desarrollados con relación específica a la agricultura, tema de poca importancia en el comercio mundial, pero altamente sensible para los países en desarrollo en general, por la gran importancia que aún tenía (y tiene) en sus economías (particularmente en el empleo). Estos países, por tanto, demandaban reglas tácitas respecto a la eliminación de los subsidios a la exportación y reducción de la ayuda interna a la agricultura en los países industrializados, para viabilizar sus aspiraciones de exportación a éstos. Pero al no tener respuestas satisfactorias, la Conferencia tuvo que terminar sólo con compromisos de acercamientos reales entre las posiciones contrapuestas en los siguientes años, estableciéndose un plazo límite para cerrar la Ronda a fines de 2004.

Desde allí hasta fines de 2015 la Ronda de Doha no llegó a culminar o cerrar sus negociaciones. Sus avances y sus fracasos durante los últimos 14 años han sido la fiel expresión de las grandes dificultades de los países industrializados para imponer en el mundo un dócil orden neoliberal, favorable a sus intereses. Las controversias se centraron en la agricultura, la apertura de mercados de los países desarrollados a otro tipo de exportaciones de los países en desarrollo y en la presión de los países desarrollados para profundizar incondicionalmente la liberalización comercial. En la agricultura los temas más difíciles fueron los subsidios a la exportación en los países desarrollados y su negativa a levantarlos o su oferta de hacerlo en plazos largos, las salvaguardias y la ayuda interna.

Después del estancamiento de 2001 el proceso se fue desarrollando con altibajos, pero casi siempre retornando a un punto muerto, por las posiciones casi infranqueables de ambos grandes grupos de países (aunque no hubo ni existe homogeneidad de criterios y posiciones en ninguno de estos grupos; en los países en desarrollo, por ejemplo, las posiciones más firmes siempre estuvieron lideradas por los más fuertes como India y China, a los que gradualmente se fueron

4 *Las negociaciones de la Ronda Uruguay corresponden en realidad al antiguo Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT, en inglés). Se iniciaron en 1986 en Uruguay (de ahí su nombre) y culminaron en 1994 en Marrakech. El GATT fue sustituido por la conformación de la OMC como organismo mundial del comercio, pero se mantuvo como tratado general sobre el comercio de mercancías de esta organización.*

5 *Esta Ronda fue denominada de “desarrollo” porque los países que dominaban la OMC (los industrializados) ya sabían que varias naciones en desarrollo estaban disconformes con los resultados de la liberalización comercial impuesta en la Ronda Uruguay que rigió desde 1995 (en especial con los acuerdos de agricultura, propiedad intelectual, inversión y servicios); éstas consideraban que sus alcances les limitaban radicalmente en su capacidad de definición de políticas públicas nacionales. Y fue frente a ello que los países industrializados ofrecieron negociar en Doha reglas orientadas a mejorar el nivel de desarrollo de los países miembros de la OMC, pero particularmente de los países menos desarrollados.*

sumando otros). Así es que recién a fines de 2008 se logró destrabar parcialmente las negociaciones porque se llegó a consensuar los borradores de textos sobre Agricultura, Acceso a Mercados No Agrícolas y Bienes Industriales, y Servicios. Pero a último momento las negociaciones oficiales nuevamente se estancaron por otros cinco años⁶. En 2013, con un nuevo Director General de la OMC, sorpresivamente la Conferencia Ministerial de ese año terminó aprobando el proyecto de un Acuerdo sobre Facilitación del Comercio entre varios otros que en conjunto han sido denominados el “paquete de Bali”⁷. Ese logro tuvo que vencer la firme posición de India y otros países respecto a su seguridad alimentaria, y otras posiciones de otros países de último momento⁸. Aun así estos acuerdos aprobados fueron valorados como pasos firmes orientados a completar la Ronda de Doha y un gran avance en la liberalización del comercio internacional.



Los acuerdos aprobados sobre Facilitación del Comercio fueron valorados como pasos firmes orientados a completar la Ronda de Doha y un gran avance en la liberalización del comercio internacional.

6 *Los expertos atribuyeron este fracaso a los insalvables desacuerdos entre India y China como bloque y Estados Unidos respecto a las salvaguardias especiales de importación de productos agrícolas y manufacturados. Estas medidas siempre fueron reivindicados por los países en desarrollo encabezados por India y China para enfrentar aumentos súbitos de las importaciones o una caída de los precios, pero también siempre fueron criticados por Estados Unidos y los grandes exportadores agrícolas porque esa medida significaba privarles de mercados gigantes.*

7 *Además del acuerdo sobre Facilitación del Comercio, este “paquete” comprende acuerdos sobre Agricultura (servicios generales, existencias públicas con fines de seguridad alimentaria, administración de los contingentes arancelarios de los productos agropecuarios, competencia de las exportaciones y algodón), y Desarrollo (normas de origen, trato preferencial para los servicios y los proveedores de servicios y acceso a los mercados, que favorecen exclusivamente a los países menos desarrollados).*

8 *Prácticamente desde el inicio de las negociaciones de la Ronda de Doha, India ha sido firme en su posición de defender la seguridad alimentaria de su numerosa población pobre. Defiende su derecho a mantener reservas permanentes de alimentos (especialmente trigo y arroz) comprando a los pequeños productores (los que no tienen más de 0,5 has de tierra, que son la mayoría) esos productos a precios mayores a los de mercado para revenderlos a precios ajustados al poder adquisitivo de las familias que viven bajo el umbral de la pobreza (más o menos 300 millones de personas). Es decir, subsidia la producción de los pequeños productores y la alimentación de los más pobres. No obstante, algunos países interesados en el acceso al mercado agrícola que supone la gran población de India (especialmente los desarrollados como Estados Unidos) rechazan este modelo aduciendo que esas reservas significan más del doble de las necesidades reales del país, lo que permite que India exporte los excedentes afectando los precios internacionales y a los agricultores de los países desarrollados. En la Conferencia de Bali, para salvar la oposición de India a los acuerdos, los representantes gubernamentales le dieron un plazo de 4 años (hasta 2017) para cambiar su modelo de ayuda alimentaria (que no se adecua a las normas de la OMC) y así evitar denuncias y sanciones. Pero además Bolivia, Cuba, Nicaragua y Venezuela (países del ALBA) se negaron a apoyar la resolución reclamando a la OMC una posición contraria al embargo comercial que sufre Cuba.*

El Acuerdo de Facilitación del Comercio debía ser aprobado en julio de 2014, pero ese propósito fue bloqueado por India en el último momento aduciendo que carecía de suficientes garantías de que su sistema de subsidios agrícolas y alimentario fuera respetado, con lo que nuevamente las negociaciones se paralizaron. No obstante, a fines del mismo año India logró el compromiso de Estados Unidos (principal opositor a su modelo) de no denunciarlo (aplicación de la denominada “cláusula de paz”), hasta que logre un nuevo sistema, con lo que India se aseguraba la continuidad indefinida de su sistema de subsidios. A cambio, se comprometió a desbloquear la aprobación del Acuerdo, lo que ocurrió en noviembre de 2014, cuando el mismo fue incorporado formalmente al ordenamiento jurídico de la OMC, convirtiéndose así en el primer acuerdo comercial multilateral concertado desde que se estableció esta organización.

A fines de 2015 se realizó otra Conferencia Ministerial, donde se aprobó un Paquete de Decisiones Ministeriales denominado “paquete de Nairobi” que contiene seis decisiones ministeriales sobre agricultura, el algodón y las cuestiones relacionadas con los países menos adelantados. Las decisiones sobre agricultura incluyen el compromiso de suprimir las subvenciones a las exportaciones agrícolas (que el Director General de la OMC califica como “el más importante resultado de la agricultura” en 20 años de historia de la organización) por el cual los países desarrollados deben renunciar a estas subvenciones desde “ese mismo momento” y los países en desarrollo a partir de 2018. Las demás decisiones agrícolas se refieren a la constitución de existencias públicas con fines de seguridad alimentaria, el establecimiento de un mecanismo de salvaguardia especial para los países en desarrollo, y medidas relacionadas con el algodón.

Algunos expertos aseguran que estos avances encaminan a la Ronda de Doha a su concreción largamente intentada, aunque no se atreven a asegurarlo por la historia errática de sus negociaciones; otros dudan si estos avances no llegaron tarde, por el gran caos que se ha generado en el mundo en estos últimos 15 años con relación a los acuerdos comerciales, debido al estancamiento de la Ronda de Doha. En efecto, desde la perspectiva de los partidarios de la liberalización comercial, ese estancamiento ha determinado que el multilateralismo comercial fundado en la OMC haya sido prácticamente reemplazado por el regionalismo comercial (la firma de acuerdos bilaterales y plurilaterales), situación que ha sido aprovechado por los países industrializados (especialmente Estados Unidos) para introducir en las reglas del comercio internacional disposiciones favorables a sus empresas que no han sido aceptadas en la OMC por el rechazo de los países críticos⁹.

Esta percepción cobra sentido si se revisa lo que ha acontecido en América en los últimos 15 años luego del fracaso del proyecto de construcción del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) en 2005. En primer lugar, se han multiplicado los acuerdos comerciales en la región (por

⁹ A ello se atribuye que este tipo de acuerdos se negocien prácticamente en absoluto secreto. Por eso causó indignación en varios países implicados en las negociaciones del TPP la publicación filtrada del capítulo de propiedad intelectual que realizó Wikileaks en 2013, pues se descubrió contenidos considerados absolutamente adversos para los intereses de los países en desarrollo y emergentes del TPP en materia de acceso a conocimientos, regulación del Internet y acceso a medicinas.

bloques de países o de manera bilateral) promovidos por Estados Unidos como alternativa (o aprovechando) el fracaso del ALCA. Se puede mencionar el tratado de libre comercio (TLC) entre Chile y Estados Unidos firmado en 2003, el Acuerdo de Libre Comercio de Centro América (CAFTA, en inglés) y República Dominicana firmado en 2005, los TLC de Estados Unidos con Perú y Colombia negociados desde 2006. En todos estos acuerdos figuran disposiciones que favorecen ampliamente a los inversores estadounidenses que fueron rechazadas en el ALCA y en la OMC por algunos gobiernos latinoamericanos progresistas¹⁰.

b) La crisis alimentaria internacional

La crisis alimentaria mundial que se presentó entre 2007 y 2008 es inédita por muchos aspectos, pero para sintetizar los mismos se puede decir con toda propiedad que el planeta está viviendo un antes y un después de ese acontecimiento. La FAO (2009) admite que los precios internacionales nominales de los *commodities* agro-alimentarios en general comenzaron a elevarse más o menos desde el año 2000, aunque no de manera significativa. La tasa de crecimiento anual media del índice de precios alimentarios de la FAO entre 2000-2005 fue sólo de 1,3%. En cambio, el petróleo había comenzado a subir desde fines de los 90 en forma acelerada y sostenida, prolongándose este ritmo hasta mediados de 2008¹¹ (reforzado por los efectos de la invasión multinacional a Irak en 2003) lo que –según los expertos– influyó en una mayor alza de los precios nominales de los *commodities* agro-alimentarios. Los minerales comenzaron a aumentar de precio desde 2002, pero a un ritmo algo más acelerado que el de los agro-alimentos.

Los expertos en general plantean un sólo origen para el surgimiento de esta alza generalizada de precios de las materias primas desde los años 2000. Esquemáticamente sostienen que se debió al gran crecimiento económico que alcanzó China desde mediados de los 80, la emergencia de India desde fines de los 90, y la mejora de las condiciones de vida de la población de ambos gigantes; fenómenos que trascendieron la crisis asiática de fines de los 90. Y habría sido la conjunción de estos procesos la que configuró un escenario de gran dinamismo económico mundial desde principios del actual siglo; a su vez, esta dinámica determinó un aumento explosivo de la demanda de las materias primas en general (incluyendo los agro-alimentos) y las consiguientes presiones hacia el alza de sus precios.

10 Como se sabe, fue ante la imposición de este “modelo” de integración comercial que Venezuela, Cuba, Bolivia, Nicaragua, Ecuador y otras pequeñas naciones caribeñas decidieron conformar la ALBA-TCP.

11 Llegó a casi \$us 134 el barril del WTI en julio de 2008, frente a un promedio de \$us 40 entre 1986 y 2002, exceptuando la coyuntura de la primera invasión estadounidense a Irak, a comienzos de los 90.

Cuadro 1. Índice de precios de alimentos

Año	Enero	Diciembre
2006	101,61	113,89
2007	114,20	146,17
2008	153,28	179,82*

Fuente: Fondo Monetario Internacional
* hasta junio

Entonces, fue en este escenario del comportamiento internacional de las materias primas que se desató la crisis alimentaria mundial de los años 2007–2008. En su primera manifestación esta crisis se expresó en una inflación internacional inusualmente rápida y alta de prácticamente todos los alimentos (Cuadro 1), pero especialmente del arroz, el trigo y el maíz (entre 2007 y 2008 los precios de los dos primeros se duplicaron, en tanto que el del maíz subió más de un tercio, según estimaciones de la FAO). La escasez y/o la inflación de estos productos se generalizaron en gran parte del planeta, pero sus consecuencias más graves se presentaron en los países cuya alimentación de su población dependía en gran medida de esos productos (especialmente en África y Asia), donde se generaron grandes manifestaciones populares. Según estimaciones de la FAO, el número de personas sub-nutridas en el mundo se elevó a 915 millones en 2008 (la cifra más alta de los últimos tres decenios).

En general existe coincidencia entre los expertos acerca de los factores que intervinieron específicamente en la explosión de la crisis alimentaria, aunque muy pocos plantean visiones o análisis integrales y causales. El Banco Central de Bolivia, BCB (2008) plantea que fue el resultado acumulativo de los siguientes factores tendenciales previos y coyunturales:

- el aumento de la demanda de alimentos de los países “emergentes”;
- el incremento de la producción de agro-combustibles (la producción de etanol subió de 5 millones de litros en 1997 a más de 50 en 2008), que ha insumido una mayor cantidad de alimentos como la caña de azúcar, el maíz y la soya;
- el sustancial incremento de los costos de producción y de transporte de los alimentos, debido al alza de los precios del petróleo (la producción de agro-químicos se basa en el petróleo);
- la incidencia negativa de los desastres naturales atribuidos al cambio climático en la producción agrícola en general;
- la depreciación internacional del dólar desde inicios del nuevo siglo, lo que habría determinado un incentivo de demanda adicional de alimentos en los países cuya

moneda no es el dólar (siendo que la mayor parte de los *commodities* se tranzan en esta moneda, les resultaba menos costosos); y

- el tránsito de las grandes inversiones al sector de los alimentos¹², debido a que los activos financieros denominados en dólares redujeron su rentabilidad.

No obstante, algunos autores relativizan la importancia de algunos de estos factores. Así, Boix (s/f, citado por Medina 2011) resta importancia al incremento de la demanda alimenticia como determinante del alza de precios de los agro-alimentarios. Apelando a información de la FAO, y tomando el caso de los cereales, establece que entre los años 2000 y 2004 existía suficientes existencias de esos productos en el mundo para satisfacer el aumento de la demanda¹³, pero a pesar de ello, sus precios internacionales se incrementaron 21 puntos porcentuales precisamente entre esos años, lo que le permite concluir que esos incrementos no se debieron a alguna insuficiencia de la oferta.

Medina (2011) añade algunos factores¹⁴ entre los que destaca la desregulación de los mercados de materias primas alimenticia y la especulación financiera (los CTA mencionados por el BCB) como importantes en la crisis. Señala que con el neoliberalismo desde los 90 se fueron eliminando las normas que regulaban lo mercados de materias primas agrícolas (como las limitaciones al número de aplicaciones y operaciones en mercados de futuro). Esto permitió la afluencia de inversiones de carácter meramente especulativo a los mercados de futuro de alimentos, como “refugio” ante la crisis de otros sectores económicos, especialmente inmobiliarios (Medina, 2011:21).

La FAO (2009: 24-25) admite que los operadores no comerciales (especuladores) entre 2005 y 2008 prácticamente doblaron su proporción de intereses abiertos en los mercados de futuros del maíz, el trigo y la soya (en el caso del azúcar casi se mantuvo), y que ese incremento coincidió con el aumento de los precios de estos productos en los mercados físicos. Pero basándose en un estudio del FMI, sostiene que no se puede asegurar que fue esta acción especulativa la que causó la subida de los precios de los alimentos, podría ser que más bien que se vieron atraídos por los precios que estaban aumentando por otras causas. Por tanto, concluye que la relación de causalidad entre la acción de los especuladores y el alza de los precios de los alimentos (o la persistencia de esta alza) requiere de investigaciones más profundas. Más bien, luego de analizar las causas que son

12 El BCB menciona que en los mercados financieros internacionales han aparecido los instrumentos financieros denominados *Commodity Trading Advisors (CTA)*, para la negociación de las materias primas. Por tanto, los inversionistas han comenzado a recomponer sus portafolios a favor de este tipo de activos (no sólo combustibles, sino también productos alimenticios), lo que genera mayor incremento de precios y especulación.

13 Según la información que consigna este autor, evidentemente la utilización de cereales en el mundo subió entre las campañas 2000-2001 y 2003-2004, de 1.896,4 millones de toneladas (ton) a 1.955,6. La magnitud de este incremento no pudo ser cubierta por el de la producción, generándose un déficit de 72 millones de ton, pero en 2004 había una reserva mundial de cereales de 420 millones de ton, más que suficiente para solventar ese déficit.

14 Incluye el cambio climático y el deterioro de los recursos naturales, el acaparamiento de tierras y el abandono de la agricultura tradicional, como factores estructurales que afectan la oferta alimentaria.

identificadas por otros expertos, establece que los indicios sugieren como principales causas del alza de precios de los alimentos la demanda de biocombustibles y los precios del petróleo.

Los precios internacionales de los alimentos comenzaron a descender inesperada pero rápidamente desde julio de 2008, llegando a fines de ese año a 119,26% (según el índice de precios del FMI), 60 puntos porcentuales menos que seis meses antes. Según el análisis del FMI, fue la crisis financiera internacional que estalló el segundo semestre de 2008 la que originó esta caída¹⁵. Efectivamente, el FMI (2009:17) sostiene que la actividad económica y el comercio internacional de mercancías se desplomaron en el último trimestre de 2008 en todos los mercados y siguieron cayendo con rapidez a comienzos de 2009. El PIB mundial retrocedió más de 6% (anualizado) el cuarto trimestre de 2008 y el primero de 2009. Este enfriamiento, pero especialmente la desaceleración imprevistamente alta de los países emergentes y menos desarrollados (donde se había originado la demanda incremental durante el boom) contrajo la demanda global desde mediados de 2008, lo que determinó la baja de precios de las materias primas, en especial los del petróleo, pero también los de los alimentos. El índice de precios de las materias primas elaborado por esta entidad bajó casi 55% en el segundo semestre de 2008, mientras que el petróleo WTI bajó a \$us 39,15 el barril en febrero de 2009, esto es, \$us 94 menos que en julio de 2008.

Por consiguiente, es evidente que esta abrupta "normalización" de los precios internacionales de los alimentos no ocurrió por una superación de las causas que originaron la crisis alimentaria. Como dijo la FAO en 2009: "la mayoría de los principales factores subyacentes al episodio de los precios altos y la resultante amenaza de la seguridad alimentaria, siguen estando presentes" (FAO, 2009:27). Es más, el nivel al que bajaron los precios de los alimentos no llegó a los que prevalecían antes de la crisis (el mínimo apenas se acercó 113,89% registrado en diciembre de 2006 (Cuadro 1), unos meses antes del estallido de la crisis.

¹⁵ Esta crisis se originó en Estados Unidos (en la celebres hipotecas subprime y la "burbuja" inmobiliaria que se había configurado desde principios de siglo). De acuerdo a los expertos, si bien su estallido se lo ubica en septiembre de 2008, las primeras manifestaciones se dieron en agosto de 2007 y sus orígenes en 2004, cuando los prestatarios de inmuebles fueron ingresando en mora a causa del alza de las tasas de interés dispuesta por la FED, sobreviniendo las ejecuciones hipotecarias en "masa", pero también la iliquidez de algunos bancos. Los efectos recesivos de esta crisis fueron tan fulminantes y profundos que los expertos no dudan en denominarla la Gran Recesión, para comparar su impacto con la que tuvo la Gran Depresión de 1929, en tanto que el FMI la calificó la "peor crisis internacional en más de 60 años".

Cuadro 2. Comportamientos internacionales del PIB, petróleo y alimentos

Año	Crecimiento del PIB			Precio petróleo WTI (\$us)			Índice precios alimentos (%)		
	Mundo	PI	PE	Enero	Mes intermedio	Dic.	Enero	Mes intermedio	Dic.
2009	-0,5%	-3,2%	3,1%	41,74	Julio 64,14	74,49	127,28	Junio 143,63	139,48
2010	5%	3%	7%	78,34	Julio 76,16	89,92	138,79	Junio 137,35	177,92
2011	3,8%	1,6%	6,2%	89,51	Abril 98,61	98,61	184,63	Abril 192,35	162,28
2012	3,2%	1,2%	5,1%	100,15	Marzo 106,15	88,19	164,28	Agosto 185,57	178,99
2013	3,3%	1,4%	5,0%	94,65	Sept. 106,31	97,9	180,89	Sept. 168,3	172,72
2014	3,3%	1,8%	4,6%	95,0	Julio 105,24	59,1	170,54	Abril 184,81	158,19
2015	3,8%	2,3%	5,0%	50,72*	Junio 59,8	37,24	153,27	Julio 146,23	132,39

Fuente: Fondo Monetario Internacional (FMI); * corresponde a febrero

PI = países industrializados; PE = países emergentes y en desarrollo

En el Cuadro 2 se registra información relativa al crecimiento económico mundial, el comportamiento de los precios internacionales del petróleo (WTI) y el índice internacional de precios de los alimentos a partir de 2009. Se ha tomado este período y estas magnitudes para proporcionar una idea respecto a la evolución de la crisis alimentaria luego de que pasó el período más duro (2007-2008) en el marco del comportamiento de la crisis económica y del petróleo, supuesto que ambos factores ha estado asociados de uno u otro modo a la crisis alimentaria.

En primer lugar, se puede evidenciar que la crisis económica tuvo un efecto shock en todo el planeta en 2009, resultado de las repercusiones inmediatas de su estallido en 2008. Se puede constatar también que después de ese efecto, en 2010, la economía recuperó en gran medida el nivel previo porque la crisis no llegó a afectar a los países emergentes y en desarrollo. No obstante, también se muestra el "contagio" o la extensión de la crisis a estos países desde 2011 (China bajó de 9,3% en 2011 a 7,8% en 2012, India de 7,7% a 4,7% y América Latina de 4,6% a 3%) lo que, sumado a los mayores efectos que tuvo la crisis en los países desarrollados (particularmente en la zona euro), fueron determinando menores niveles de crecimiento de la economía mundial hasta 2014 (aunque India creció de 6,9% en 2013 a 7,3% en 2014). Aparentemente este último año ha sido el piso de la crisis porque en 2015 se registró una lenta recuperación de ambos tipos de países y, obviamente, de la economía mundial.

En segundo lugar, comparando el comportamiento de la economía con el de los precios del petróleo se puede inferir que la demanda global en el período del boom de los precios de las materias primas ha estado determinada por el crecimiento de los países emergentes y en desarrollo. Es por ello que, hasta que el crecimiento del PIB de estos últimos no bajó significativamente (en 2014), los precios del petróleo no se resintieron significativamente. Por tanto, de mantenerse la recuperación iniciada en 2015, particularmente de estas economías, muy probablemente los precios del petróleo volverán a incrementarse, aunque en un proceso gradual.

En tercer lugar, en general el índice de los precios de alimentos ha tenido un trayecto similar al de los precios del petróleo, vale decir, su comportamiento ha estado asociado al de esos precios y/o al de la economía de los países emergentes y en desarrollo. De ahí que, al igual que el petróleo, su mayor resentimiento se ha manifestado en el marco de un crecimiento del PIB más bajo de estos países (en 2014). Sin embargo, existe una diferencia fundamental de este comportamiento con el del petróleo: sus precios han bajado significativamente en 2015, pero no parece que vayan a llegar hasta un nivel tan bajo como el de antes de la crisis (en enero de 2006 registró 101,61%) como lo hizo el petróleo. Es más, la relativa larga etapa de diciembre 2010 a abril 2014 el índice de sus precios estuvo en un promedio cercano a 180%, es decir, próximo al máximo registrado en el período crítico de 2007-2008, pero entre mediados de 2010 y mediados de 2011 ese nivel máximo fue superado. Medina (2011) nuevamente asocia este último episodio a la especulación financiera¹⁶ y quizás tiene razón, es decir, que ese factor y/u otros que se activan imperceptiblemente, causan estas alzas “inexplicables” de los precios de los alimentos. De ahí que no se pueda presumir que estos precios volverán a subir con la recuperación económica mundial ni con la de los países emergentes y en desarrollo.

1.3. La agricultura en Bolivia hasta 2005

Como se sabe, en agosto de 1985 el gobierno de entonces instauró el Programa de Ajuste Estructural (PAE), en supuesta única respuesta a la monumental crisis económica en la que el país se había sumido como consecuencia de la crisis de deuda externa que comenzó a manifestarse a fines de la década precedente. El PAE devino en modelo de desarrollo que ha sido denominado de diversas maneras: neoliberalismo, economía de libre mercado, nueva política económica, globalización,...

El modelo se erigió con base en la aprobación y disciplinada aplicación de las reformas de “primera generación” (entre 1985 y 1990) y las de “segunda generación” (entre 1990 y 1996), lo que determinó la remoción de las estructuras económicas y sociales, y de la superestructura estatal (la normatividad e institucionalidad). Es que esas transformaciones respondieron al ideario y concepciones más radicales de las orientaciones definidas por el Consenso de Washington, a tal punto que convirtieron al país –en la visión del Fondo Monetario Internacional (FMI)– en uno de los “ejemplos” mundiales de idoneidad neoliberal.

¹⁶ Este autor señala que, a pesar de las grandes pérdidas de cultivos de cereales que se presentaron en 2010, hubo cosechas suficientes de estos productos para satisfacer la demanda, según registros de la FAO. El mismo relator especial de las Naciones Unidas para el derecho a la alimentación habría afirmado que las reservas mundiales de trigo pasaron de 166,19 millones de toneladas en 2008-2009 a 198,98 millones de toneladas en 2009-2010. Siendo así, este autor sugiere que fue nuevamente la acción de los especuladores que incidió en esta alza de precios, citando como indicio el incremento de más de 60% del precio del trigo en la Bolsa de futuros de Chicago a sólo un mes de la decisión rusa de suspender sus exportaciones de cereales hasta 2011, por sus problemas de producción.

En ese contexto no resulta exagerado sostener que los sectores que mayores transformaciones expresaron –y de mayor irreversibilidad– son los del desarrollo rural y agropecuario. Quizás tenga que ver con que las medidas más radicales y con efectos directos sobre estos sectores fueron aprobadas desde el primer momento de la instauración del PAE, como parte de las políticas de ajuste: la liberalización de mercados, la eliminación de controles de precios, la supresión de las barreras al comercio, la apertura comercial y los incentivos fiscales a las exportaciones. Esta temprana aprobación pudo haber determinado que sus efectos fueran también inmediatos aunque no amplios, pero suficientes para que la lógica que conllevaban esas medidas se enraizara rápida y sólidamente en las actividades relacionadas especialmente con el sector agropecuario. De ahí que hasta fines de los 80 (cuando fue superada en gran medida la crisis inflacionaria) ya se notaron algunos de sus efectos expresados en la importación de alimentos (por la vía legal y de contrabando), varios de ellos competitivos con la producción campesina, y en la importancia que fueron cobrando los productos agro-empresariales orientados a la exportación (Pérez, 2003 y 2006).

Estos efectos se hicieron más contundentes desde los años 90 cuando comenzó también a reconfigurarse el escenario del desarrollo rural, por el inicio de la aceleración de la emigración de productores campesinos como reacción a la reducción persistente de los precios de algunos de sus productos principales, ocasionada por el crecimiento de su importación. A ello se debe agregar los efectos de la aprobación y vigencia de las reformas de “segunda generación” (especialmente la Participación Popular, pero también la Ley del Medio Ambiente, de Áreas Protegidas, la Ley Forestal y la de Tierras o INRA), y del “perfeccionamiento” de la apertura comercial y la inversión pública. En esos años la apertura comercial devino en política comercial (estableciéndose una tarifa plana de aranceles bajos y la liberalización comercial para la firma de acuerdos comerciales), y se redujo sistemáticamente la inversión pública productiva, lo que originó la cancelación de facto de la asistencia técnica y financiera estatal a la agricultura campesina.

Con estas bases definidas hasta mediados de los años noventa se fue estableciendo irreversiblemente un nuevo sector agropecuario nacional y un nuevo escenario del desarrollo rural, generando reacciones, estrategias, acomodos y tendencias en todas las dimensiones de la vida rural. Las transformaciones fueron radicales y profundas, pero quizás imperceptibles para el resto de la sociedad boliviana, habituada a ver lo positivo o negativo del campo sólo a través de la disponibilidad de suficientes alimentos (y mejor si son baratos).

**Cuadro 3. Bolivia: Importación de algunos productos agrícolas, 1986–2005, por quinquenios
(En toneladas métricas)**

PRODUCTO	1986	1990	1995	2000	2005
Arroz	63.372	43.289	345	10.050	3.386
Trigo	-----	6	84.084	255.032	204.476
Uvas	-----	-----	2.067	5.323	1.136
Manzana	-----	-----	6.285	10.999	16.100
Pera	-----	-----	294	290	528
Durazno	-----	-----	528	1.313	1.569
Cebolla	1.633	223	43	276	-----
Papa	32	4	4	906	2.809
Otras hortalizas				6.764	1.390

Fuente: Instituto Nacional de Estadísticas

Sin embargo, aun admitiendo la ortodoxia neoliberal que rigió en el país entre 1985 y 2005, es difícil sostener categóricamente que todas las condiciones y tendencias del sector agropecuario y del desarrollo rural encontradas en el país al cabo de esas dos décadas, deben ser atribuidas exclusivamente a ese modelo. Existen algunos fenómenos que muy probablemente se hubieran presentado de todos modos porque respondían a tendencias previas, como la emigración rural definitiva, o los cambios en los hábitos de consumo de esa población. Empero, cuando menos se puede asociar algunas dimensiones fundamentales de esa situación productiva y del desarrollo rural a fenómenos que innegablemente respondieron a las medidas y políticas públicas que rigieron en el país en esos años. Y es muy importante realizar ese ejercicio, no con fines de evaluación, sino por la necesidad de búsqueda de causas que también pueden explicar determinadas condiciones y tendencias actuales de esos sectores. Además, las asociaciones entre las políticas neoliberales y el comportamiento del sector agropecuario hacen parte de la “teoría” del libre comercio.

Para empezar, no puede existir duda alguna que el crecimiento de las importaciones de productos agropecuarios en el país en esas dos décadas respondió a esas políticas, porque los gobiernos nacionales la facilitaron a ultranza, amparados en la premisa neoliberal de que es irracional impedir el ingreso a un país de productos más baratos que los nacionales, siendo que favorece a los consumidores (que son la mayoría).

Tomando ese período “duro” del neoliberalismo (1986–2005), se puede constatar (Cuadro 1) la instalación lenta pero firme de la importación de productos primarios agrícolas. De acuerdo a Pérez (2003), las frutas y hortalizas comenzaron a ingresar vía contrabando desde fines de los ochenta, en especial de Chile, Perú y Argentina, debido a su vecindad y la existencia de buenas carreteras con Bolivia. Pero desde comienzos de los noventa, se incrementó ese comercio con las importaciones legales, al amparo de acuerdos comerciales con Chile y Perú. Es más, desde fines de los años noventa comenzaron a ingresar al país legalmente varias otras hortalizas (que sumaron magnitudes considerables, como muestra el Cuadro 3), y aunque no lo hicieron de un

modo continuo, marcaron el inicio de su comercio regular; destacan el tomate, la zanahoria, el frejol y el nabo.

En el caso del arroz su importación ya provino de los últimos años de la crisis inflacionaria (de Argentina en especial), pero con las políticas de libre mercado se afirmó y se extendió a Brasil como proveedor, agregándose la vía del contrabando, aprovechando la vigencia del acuerdo comercial con el Mercosur desde 1996. En cambio, el trigo comenzó y se intensificó con el acuerdo comercial con el Mercosur (procedente de Argentina y Brasil).

Cuadro 4. Bolivia: Importación de productos agroindustriales, 1986–2005, por quinquenios (En toneladas métricas)

GRUPOS DE PRODUCTOS	1986	1990	1995	2000	2005
Derivados de cereales	64.158	43.539	45.722	186.592	192.890
Derivados de estimulantes	-----	-----	2.579	6.978	7.960
Frutas procesadas	-----	-----	2.752	5.733	3.941
Hortalizas y legumbres procesadas	-----	-----	15.158	5.768	6.660
Tubérculos procesados	-----	-----	147	3.361	1.894
Leche y derivados	7.856	3.575	7.447	14.827	12.981
Aceites y grasas	3.419	1.857	1.879	20.746	4.640
Derivados del azúcar	313	93	5.598	9.703	11.802
Carnes preparadas	-----	-----	1.653	1.423	802
Otras preparaciones alimenticias	-----	-----	6.122	10.084	11.525

Fuente:

Pero quizás el indicador más elocuente de los efectos de las medidas de apertura y liberalización comercial fue la importación masiva de un sinnúmero de alimentos con diversos grados de procesamiento (Cuadro 4), no sólo de los países vecinos o de la región latinoamericana, sino también de países tan distantes como Estados Unidos o China. Nuevamente se puede notar que la masificación de este comercio se inicia en los años noventa, cuando comienzan a regir los acuerdos comerciales con todos los países vecinos y con algunos de la región¹⁷. Empero, gradualmente, ese comercio se amplió a países extra-continetales, y también debido a un importante flujo por vía del contrabando. Por último, excluyendo la harina de trigo (que en 2005 representó el 47% del total de las importaciones de productos agroindustriales), todos los demás alimentos son nuevos en

17 Estos acuerdos se inscribieron en la línea del "regionalismo abierto" promovido por la ALADI (Asociación Latinoamericana de Integración), que –en consonancia con la expansión mundial del "libre mercado" que se hizo patente desde fines de los ochenta– enfatizaba en el acceso a mercados ampliados de los países miembros del bloque, como vía de la integración. De ese modo Bolivia firmó Acuerdos Comerciales de Alcance Parcial con Chile, México y Cuba, que más tarde fueron reemplazados por Acuerdos de Complementación Económica, que también se extendió al MERCOSUR (Mercado Común del Sur) en 1995. En 1992, la CAN (Comunidad Andina de Naciones) decidió transitar hacia la conformación de un mercado común, que en la práctica se tradujo en un área de libre comercio.

la demanda y el consumo nacional y son resultado nítido de las políticas de libre mercado, pues la mayoría de las importaciones previas a 1990 proviene de la etapa anterior al neoliberalismo porque el país no lograba abastecer su demanda (harina de trigo en el caso de derivados de cereales).

Siguiendo siempre la lógica de la asociación entre las políticas neoliberales y algunas magnitudes objetivas del sector agropecuario, tampoco se puede soslayar que el comportamiento de las exportaciones agrícolas y agroindustriales del país en el período considerado, tuvo una base fuerte en la política de liberalización comercial, específicamente en los acuerdos comerciales. Es que esta política –cuando menos en teoría– no sólo implica negociar el ingreso o la importación de productos, sino también las exportaciones.

Antes de 1985 Bolivia exportaba ya unos pocos productos agrícolas primarios, en cantidades y valores poco significativos, como el café en grano y la castaña, con base en cupos que se negociaban periódicamente con los países de destino, o al amparo de las ventajas proporcionadas por el Sistema Generalizado de Preferencias (GSP, por sus siglas en inglés) de Estados Unidos y Europa, que favorece la exportación de varios productos bolivianos (y de otros países en desarrollo en el mundo), tratamiento que proviene de la década de los setenta y que rige hasta hoy, aunque debe ser renovado periódicamente. Pero en la etapa neoliberal, particularmente desde la década de los noventa, otros productos primarios nacionales comenzaron a insertarse en el mercado externo de forma sostenida, como el banano, la castaña, el frejol, la caña de azúcar y la quinua (Cuadro 3). De ellos, los tres primeros registraron crecimientos sin altibajos. Asimismo, aunque en magnitudes pequeñas o discontinuas ingresaron a ese menú el arroz, el cacao, el haba, la piña y el maíz en grano.

Aparte de estos productos primarios, también se insertaron en el mercado externo algunos productos agroindustriales (con algún grado de procesamiento) a partir de los años noventa (Cuadro 5), en concomitancia con la vigencia de los acuerdos comerciales, donde resalta nítidamente el crecimiento sostenido de los aceites de soya y girasol (la exportación de azúcar proviene de la etapa pre-neoliberal). Los registros oficiales también consignan otros productos en esos años (como harina de trigo, hortalizas partidas, mantequilla, derivados de cacao, castaña beneficiada y café tostado), aunque en cantidades pequeñas y/o discontinuas. Como se sabe, el mercado mayor de estas exportaciones ha sido la CAN (sobre todo en el caso de los aceites de oleaginosas), y en alguna medida Estados Unidos y Europa, aprovechando el Sistema Generalizado de Preferencias.

Cuadro 5. Bolivia: Exportación de productos agrícolas y agroindustriales, 1986–2005, por quinquenios (En toneladas métricas)

PRODUCTOS	1986	1990	1995	2000	2005
PRIMARIOS					
Arroz	-----	9.387	1.638	-----	107
Quinoa	-----	-----	1.510	1.439	4.890
Café en grano	5.275	9.727	6.864	6.375	5.096
Banano		2	826	9.377	57.824
Castaña	-----	-----	1.037	13.957	17.273
Frejol	-----	-----	2.266	11.879	18.900
Caña de azúcar	-----	-----	44.261	23.061	59.527
PROCESADOS					
Fideos	-----	-----	2.116	3.368	3.041
Palmitos	-----	-----	4.903	2.207	4.039
Leches y natas en polvo	-----	150	418	2.300	1.864
Aceite de soya y girasol	-----	-----	52.925	170.489	246.513
Demás aceites	-----	-----	93	38.768	4.849
Azúcar	17.532	75.210	44.261	13.421	35.539

Fuente: Instituto Nacional de Estadísticas

Por último, se debe admitir con toda razonabilidad que tanto el ingreso creciente de productos agro-alimentarios competitivos o sustitutivos de la producción nacional, como la inserción de algunos productos nacionales en el mercado internacional, han tenido que tener diversos efectos en el sector productivo y en el propio desarrollo rural. En los siguientes párrafos se ensaya una aproximación a esos efectos en el sistema de la producción nacional primaria, estando conscientes que el comportamiento de la producción nacional obedece también a varios otros factores estructurales (por ejemplo, el crecimiento de la población) y coyunturales (por ejemplo, los desastres naturales). Esta revisión se la realiza para el período considerado (1986-2005), apelando siempre a información oficial, en cifras grupales, por tipos de productos (Cuadro 6).

Destaca claramente el crecimiento del grupo de Oleaginosas e Industriales, determinado por el cultivo multiplicado de la soya, que pasó de 149.779 TM en 1986 a 1.683.652 en 2006 (el de mayor crecimiento), y el de la caña de azúcar que pasó de 2.919.900 TM a casi 5.000.000 en el mismo período. El grupo de Cereales también creció significativamente, en una proporción cercana al de las Oleaginosas e Industriales, destacando el arroz, que creció 400% (de 137.000 a 514.000 TM), aunque el peso mayor lo tuvo el maíz en grano (para consumo animal), que subió de 457.000 TM en 1986 a 841.000 en 2005. En cambio, el trigo –un alimento fundamental del consumo nacional– no dejó de ser la “cenicienta” del grupo, con un crecimiento de apenas 51% (de 74.000 TM en 1986 a 112.000 en 2005).

El grupo de las Frutas es otro que casi dobló su producción en la etapa considerada. En él prevalecieron el plátano y el banano (que crecieron de 366.000 a 521.000 TM), aunque al no tenerse datos desagregados es muy posible que el banano (orientado fundamentalmente a la exportación) haya crecido en mayor proporción¹⁸. El resto de las frutas siempre tuvo un peso limitado en el grupo, pero (para las que existe información) se constata un trayecto heterogéneo, con la piña y la naranja que crecieron en proporciones altas, y la mandarina y la uva que crecieron moderadamente.

Cuadro 6. Bolivia: Producción agrícola 1985–2005, por quinquenios y grupos de cultivos (En toneladas métricas)

GRUPO DE CULTIVO	1985	1990	1995	2000	2005
Cereales	957.740	784.156	1.091.431	1.106.403	1.766.026
Estimulantes	28.270	34.624	27.169	30.828	29.623
Frutas	487.122	728.341	637.134	820.472	863.345
Hortalizas	230.880	238.447	253.428	277.404	250.009
Oleaginosas e industriales	3.269.434	3.428.097	4.600.573	4.870.674	6.891.081
Tubérculos	1.182.265	1.151.540	986.842	1.078.187	1.137.907
Forrajes	361.866	273.909	274.160	280.632	306.519

Fuente: INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICAS, MINISTERIO DE DESARROLLO RURAL y TIERRAS

Como muestra el Cuadro 6, los grupos de Hortalizas y Estimulantes crecieron a tasas ínfimas. En el caso de las hortalizas (para las cuales existe información) registraron en el inicio del período proporciones similares en el grupo, excepto el frejol, cuya importancia era pequeña. Pero en el final del período el tomate significó 38% de la producción de todo el grupo, por su nítido crecimiento multiplicado. El frejol también creció de modo importante, pero sin cobrar demasiado peso proporcional. En cambio, la cebolla, la zanahoria, la arveja y el haba crecieron moderadamente, y el maíz choclo apenas creció 1,7%. En el grupo de Estimulantes los tres productos considerados (café en grano, cacao y te) crecieron a tasas insignificantes, por lo que el mayor peso del café en el inicio del período, no se modificó.

Finalmente están los grupos que bajaron su producción en términos absolutos (Tubérculos y Forrajes). En el caso de los Tubérculos ese trayecto fue determinado por la yuca, que se redujo de 376.000 a 301.000 TM. Sin embargo, la papa –alimento que históricamente ha sido considerado emblemático de la producción y el consumo nacional– tuvo un comportamiento con notables altibajos en los tres lustros siguientes a 1986, para recién recuperar tasas positivas aunque poco significativas en el último quinquenio; de ahí que en la etapa subió de 768.000 a 836.000 TM. En el caso de los Forrajes los resultados son más graves que los expresados por las cifras globales del Cuadro 4, ya que la magnitud de 1986 incluye la avena y el maíz forrajero, mientras que la de

¹⁸ Es que los registros estadísticos durante las dos décadas consideradas no distinguían el plátano y el banano.

2005 sólo se refiere a la alfalfa y la cebada, donde el primero se redujo sustancialmente de tal modo que el crecimiento del segundo es insuficiente para determinar un aumento del grupo.

Sintetizando la valoración del comportamiento de la producción primaria agrícola entre 1986 y 2005, y haciendo abstracción de los otros factores estructurales y coyunturales que intervienen en el comportamiento de la producción agropecuaria, se puede decir que en general se cumplieron las previsiones de la “teoría” de la liberalización del comercio y de los mercados internos¹⁹ porque:

- a) gradualmente se consolidó un subsector agro-industrial radicado en las tierras bajas del país (especialmente Santa Cruz), que además de aprovechar un creciente mercado interno –determinado por el crecimiento de la urbanización y los acelerados cambios en las pautas de consumo de la población en general– se insertó exitosamente en el mercado externo, liderado por el denominado complejo soya, aunque esta consolidación no hubiera sido posible sin el apoyo selectivo del Estado en varias áreas y momentos clave (por ejemplo, el mantenimiento de una estructura agraria ampliamente favorable al subsector, el financiamiento directo e indirecto, a pesar del teórico retiro del Estado de esa función, y la permisividad ambiental);
- b) la agricultura indígena campesina, asentada principalmente en la región de las tierras altas o andina del país, comenzó a perder importancia ya que se redujo en términos relativos y absolutos en varios rubros tradicionales, determinado por su imposibilidad de competir con las importaciones más baratas de productos competitivos y sustitutivos (que se masificaron), por su atraso tecnológico y las adversidades naturales de su hábitat, más el secular olvido estatal (que se agudizó durante esa etapa), lo que condujo a un paulatino deterioro de ingresos y a una diáspora inevitable de miles de productores indígena campesinos (por su “ineficiencia” o escasa “competitividad” en la nueva situación), y a un proceso inédito de diferenciación²⁰.

Empero, un análisis algo riguroso del comportamiento de las magnitudes del comercio internacional y de la producción agrícola, permite identificar algunas situaciones aparentemente inconsistentes o no plenamente consistentes. Por ejemplo ¿cómo se explica la reducción o el bajo crecimiento productivo de algunos cultivos sin que haya una contraparte de su importación?, ¿o el gran incremento de la importación de alimentos procesados?, ¿o el crecimiento sustancial de la

19 Esta “teoría” prevé la presentación de una reorientación de los recursos del sector, proceso que se debe expresar en una preeminencia de la agricultura de exportación en desmedro de los granos básicos y de los cultivos poco transables (productos de consumo excesivamente local, o demasiado perecederos, o cuyo precio no compensa el costo de transporte).

20 Las familias que permanecieron en el campo fueron en general las que tenían cercanía a los grandes mercados, suficiente cantidad de tierras de calidad, disponibilidad de riego, etc., y las que no pudieron financiar los costos de su emigración, por sus condiciones de extrema pobreza. Entre ambos tipos de estratos se generó una brecha creciente de ingresos, por las mayores posibilidades de mejora de ingresos de los primeros.

producción de algunos productos primarios (por encima del comportamiento histórico) sin que se hubiera registrado comercio de su exportación?.

Es que varios fenómenos que se han registrado en el comportamiento de la producción y el comercio internacional agro-alimentario durante esa etapa, no responden exclusivamente a los efectos de la apertura y liberalización comercial. De ahí que para responder a las interrogantes planteadas se debe indagar también en los efectos de otras políticas y/o del modelo en su conjunto. En ese sentido, se debe admitir, por ejemplo, la posibilidad cierta de que el imperativo de construir “competitividad” para insertarse en mercados externos y/o enfrentar las importaciones, más el acceso expedito a tecnologías, hayan determinado el abaratamiento relativo de algunos alimentos en el país. Este resultado determinó que su consumo se haya masificado por ser accesibles en términos de precios, lo que explicaría el incremento significativo de algunos cultivos sin que haya aumentado su exportación. Sería el caso de la producción de maíz en grano, que creció para satisfacer la demanda creciente de los productores avícolas, que lograron construir “competitividad” para ampliar su mercado interno enfrentando al mismo tiempo la potencial importación de estos productos.

También se debe admitir que la globalización comunicacional (que hace parte de la instauración de la mundialización del neoliberalismo) influyó poderosamente en los cambios de las pautas de consumo alimenticio de la población nacional, incluyendo la rural. Ello, más la pobreza rural que generó el mismo modelo, explicarían el gran crecimiento que cobró la importación de una amplia diversidad de alimentos procesados, generalmente con bajos precios (por su dudosa calidad). La consecuencia de ambos fenómenos fue la lenta pero persistente exclusión de determinados alimentos tradicionales del consumo, lo que ha repercutido en su reducción absoluta, o en aumentos moderados de su producción.

1.4 El “proceso de cambio” como contexto sociopolítico del desarrollo agropecuario

Las elecciones presidenciales de fines de 2005 marcaron varios hechos trascendentales en la historia de Bolivia, algunos incluso inéditos, como la elección del primer presidente indígena y, junto a él, una bancada numerosa de parlamentarios indígenas y campesinos. Además, el partido del nuevo gobernante ganó las elecciones con una mayoría absoluta, hecho que no se registraba en el país en al menos el último medio siglo. Por último, estas elecciones determinaron la ruptura de un período de dos décadas de gobiernos enmarcados estrictamente en los cánones del modelo neoliberal.

El nuevo gobierno asumió imponiéndose en su portafolio de gestión las reivindicaciones fundamentales de los sectores populares urbanos y rurales que habían protagonizado grandes e incontrolables movilizaciones durante el quinquenio previo en contra de las políticas neoliberales, en especial las relativas a la explotación de los recursos naturales. Pero en este portafolio también estaba su propio compromiso con la superación de la causa última de la histórica exclusión

indígena: el colonialismo interno, “lógica impuesta por la Colonia, que trascendió la República e incluso la Revolución Nacional de 1952, subsumiendo la vigencia universal de los derechos civiles y políticos conquistados por esa gesta, y sometiendo funcionalmente la surgente división clasista en la sociedad boliviana” (Pérez, 2011). En consecuencia, el gobierno se propuso enfrentar estructuralmente dos condiciones sociopolíticas que configuraron el agotamiento de una etapa histórica en el país: por un lado, los escasos resultados del fundamentalismo neoliberal impuesto en el país durante dos décadas y, por otro, el secular anti-indigenismo de los grupos sociales que no se reconocen como tales. Y es este monumental desafío que tuvo que adoptar el nuevo gobierno el que ha sido denominado “proceso de cambio” por él mismo y por diversos actores.

Al cabo de una década, no se puede negar que se han adoptado varias medidas de orden económico y productivo fundamentales que no sólo han quebrado la lógica neoliberal, sino que han determinado importantes mejoras económicas y sociales de la población nacional. Por otra parte, es también innegable que se ha configurado un escenario formal y real de empoderamiento político, económico y social de la población indígena campesina y popular de las ciudades, como signo inequívoco de una nueva etapa histórica. Asimismo, es incontrastable que este escenario es resultado de medidas estructurales a favor de esos sectores, medidas originadas en nuevas disposiciones constitucionales y en la asignación directa e indirecta de recursos fiscales en niveles nunca antes registrados.

No obstante, están también las posiciones y visiones críticas de varios sectores intelectuales y sectores sociales que van desde aquellos que desmerecen todo el accionar del gobierno, hasta los que le acusan de haber abandonado parcial o totalmente el “proceso de cambio” en los últimos años. Entre los primeros están obviamente los opositores de los partidos políticos desplazados en 2005, pero también quienes supuestamente provienen de posiciones de la izquierda radical o incluso marxista, para quienes nada que salga de su decálogo es valorable, por lo que cualquier debate con ellos es insulso. Entre los segundos están quienes valoran positivamente una primera etapa de la gestión gubernamental, fiel o sometida al “proceso de cambio”, pero que en una segunda etapa este proceso habría sido distorsionado y hasta abandonado (actitud calificada como “quiebre”, “claudicación”, “derechización”, “traición”, etc.). Es más, la mayoría de estas valoraciones incluso precisan el momento en que se habría presentado ese viraje gubernamental, aunque con hechos o indicadores divergentes.

Pero en términos analíticos, así como la percepción completamente auto-satisfactoria del gobierno respecto de su gestión de los primeros 10 años es insostenible, también lo son las críticas más radicales de sus nuevos opositores (entre quienes están algunos que apoyaron inicialmente al gobierno e incluso que fueron parte del mismo o del partido gobernante). Es que estas críticas se basan en sobrentendidos como la verificación de una primera etapa del “proceso de cambio” con algunos lineamientos de gestión gubernamental que luego habrían sido abandonados, sin

establecer exacta y menos unánimemente en qué habrían consistido esos lineamientos, o el momento o acontecimiento específico que marcaría el abandono gubernamental de ellos²¹.

Quizás estas críticas asumen que esos lineamientos están constituidos por el portafolio de desafíos que adoptó el gobierno al inicio de su gestión (ruptura del fundamentalismo neoliberal y del colonialismo interno). Pero si bien la identificación de estos dos desafíos son muy útiles para tener un entendimiento general del denominado “proceso de cambio” en sus orígenes, por su amplitud, no configuran en sí mismo lineamientos de política, por lo que son limitados para la valoración de los avances de ese proceso. Incluso las concepciones de ese proceso que plantean diversos autores con fines descriptivos o analíticos, tienen limitaciones para este propósito, ya que si bien son algo más precisos y hasta coincidentes²², no garantizan la identificación de parámetros de valoración únicos del desarrollo del “proceso de cambio”. Por otro lado, los factores externos al proceso que pudieron haber intervenido en su comportamiento pueden tener interpretaciones diversas y hasta contradictorias en cuanto a su importancia, lo que también puede influir en las percepciones del mismo. Por último, tampoco se debe olvidar que las visiones y convicciones político ideológicas juegan un rol importante en la valoración de este tipo de fenómenos.

Por consiguiente, una valoración de la trayectoria del “proceso de cambio” no puede ser categórica ni menos definitiva como la plantean los actuales críticos del gobierno, sin tener una base comparativa consistente. Así es que, al no existir esta base, todo intento de valoración de este proceso al menos debe tratar de guardar equilibrio, tener el máximo de respaldo analítico y considerar el contexto.

21 *Wanderley (2013), por ejemplo, ubica la ruptura gubernamental con el “proceso de cambio” en diciembre de 2010, cuando se dispuso fallidamente el alza de precios de los combustibles. Colque et al (2015) en cierto modo coincide con esta autora, pues sostiene que esa ruptura se inició con el acercamiento gubernamental al sector agro-empresarial en 2011, a raíz del ocultamiento de alimentos que puso en práctica este sector en respuesta a ese intento fallido de subir los precios de los combustibles. Otros lo ubican en la represión a la marcha indígena contra de la construcción de la carretera por el TIPNIS, en 2011. E incluso hay quienes como Cárdenas (s/f) que ubican esa ruptura en la “negociación” extra Asamblea Constituyente de la nueva CPE a fines de 2008.*

22 *Para Wanderley (2013:20), por ejemplo, el “proceso de cambio” es “...la propuesta de superar el modelo neoliberal recuperando el protagonismo del Estado en la economía y en la protección social, y de descolonizar la política y el Estado incluyendo las prácticas de los pueblos indígenas”. En cambio, para Cunha (2013:20) la importancia del “proceso de cambio” radica en la necesidad de “...superar el colonialismo interno y lograr que los pueblos indígenas puedan auto-determinarse según sus usos y costumbres, sin que tengan que adaptarse a la matriz cultural e institucional criolla-mestiza”. En una línea próxima a este autor, el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2011 asigna un rol primigenio a la descolonización, es decir, base de todo el “proceso de cambio” (PND, 2006-2011:15), pues no sólo implica “...aceptar las prácticas políticas de poblaciones sometidas y excluidas...y las economías de los pueblos agrarios y nómadas junto a las comunidades urbanas (sino también) que el Estado recupera las funciones, las atribuciones y las competencias que el neoliberalismo le cercenó...”. Mientras que para el Vicepresidente García tiene seis puntos clave: a) el acceso al poder estatal del bloque social de los sectores antes excluidos; b) el poder de decisión estatal que ahora tienen los movimientos sociales (como parte del nuevo bloque social de poder); c) la descolonización (que debe ser entendida como la superación de la discriminación socio-étnica); d) la ampliación de lo común (a través de la nacionalización y de la creación de nuevas empresas estatales); e) la distribución social de la riqueza o recursos generados por el Estado; y f) la industrialización de los recursos naturales (Conferencia organizada por la Coordinadora Interinstitucional de Cochabamba en esa ciudad el 11 de julio de 2013).*

Es en ese intento que a continuación se ensaya brevemente una mirada retrospectiva de los 10 años del “proceso de cambio”. Para ello se buscará en principio establecer si se configuraron algunas tendencias iniciales de ese proceso enmarcadas en alguno de sus dos ejes (los quiebres del fundamentalismo neoliberal y del colonialismo interno), y ver si esas tendencias se modificaron en algún grado en algún momento de ese período, tratando de relacionar causalmente esas modificaciones con otros acontecimientos contemporáneos. Pero por los propósitos del presente documento, en este ejercicio se privilegiará las dimensiones que aluden más directamente al sector indígena campesino, y se tratará de trascender las referencias a medidas específicas del gobierno para evitar una eventual superposición del ejercicio con el de evaluación de las políticas públicas respecto al sector agrícola que se presenta en el apartado 3.2 de este documento.

En principio se debe anotar que la concepción de una primera etapa del “proceso de cambio” resultaba inevitable si se tiene presente que las transformaciones más importantes del mismo (ruptura del fundamentalismo neoliberal y del colonialismo interno) debían estar contenidas inevitablemente en la nueva CPE. Por tanto, hasta la aprobación de ese nuevo instrumento, se tendría que haber concebido una etapa “inicial” de realizaciones mínimas, aunque no por ello insignificante, pues en ella se tendría que haber concretado, además de la Asamblea Constituyente, la nacionalización de los hidrocarburos, por la perentoriedad que adquirieron ambas medidas al ser parte de la “agenda de octubre”²³.

Esta primera etapa o “inicial” que debía durar máximo hasta fines de 2007²⁴, tuvo que extenderse imprevistamente hasta enero de 2009, cuando recién pudo realizarse el respectivo referendo de aprobación de la nueva CPE (aunque en la práctica se extendió hasta fines de ese año porque el mismo gobierno apostó a postergar la implementación de la CPE a la obtención de la suficiente mayoría parlamentaria en las elecciones nacionales de diciembre de ese año para evitar eventuales trabas en el Senado Nacional, donde la oposición política tenía mayoría). Ello explicaría lo limitado de esta primera etapa en términos de número de medidas gubernamentales, aunque intenso en consecuencias y reacciones que generaron.

23 La “agenda de octubre” surgió como el resumen de las reivindicaciones populares fundamentales y de urgente concreción luego de la caída de Sánchez de Lozada en octubre de 2003. Comprendió tres puntos o temas: la prohibición de la venta de gas por y a Chile, la nacionalización de los hidrocarburos y la convocatoria a una Asamblea Constituyente. Carlos Mesa, sucesor de Sánchez de Lozada, sólo cumplió el primer punto de esta agenda mediante el “Referéndum sobre el Gas” realizado en julio de 2004. En cambio, el MAS la incorporó como su principal oferta electoral.

24 La Ley Especial de convocatoria a este evento definió un plazo “máximo e improrrogable” de un año a partir de su instalación (el 6 de agosto de 2006). Asumiendo que se hubiera cumplido ese plazo, el respectivo referéndum de consulta de la nueva CPE no tendría que haberse realizado más allá de diciembre de 2007.

La convocatoria a la Asamblea Constituyente fue la más trascendental de toda la gestión gubernamental del MAS, por las altas expectativas populares que generó (recuérdese que en muchos sectores y actores sociales fue concebida como la oportunidad de una “refundación del país”). Sin embargo, a diferencia de la nacionalización de los hidrocarburos, rápidamente se convirtió en el factor que desencadenó una gran disputa y controversia sociopolítica, que derivó en una crisis cercana al derrocamiento del gobierno en 2008, cuando la violencia anti-gubernamental y anti-“colla” que los grupos sociales de poder alentaron en los departamentos de la “media luna”, se hizo casi incontrolable. Al final, como se sabe, el gobierno logró “salvar” ese proyecto histórico a través de negociaciones extra Asamblea Constituyente con la oposición política representada en el Parlamento, moderando varias de sus disposiciones (como la no retroactividad del límite de 5.000 has a la propiedad agraria y la regulación en vez de la prohibición de la producción, importación y comercialización de los transgénicos).

La nacionalización de los hidrocarburos tuvo ante todo un alto valor simbólico, porque a pesar de su carácter moderado (sin expropiaciones), a los ojos de la mayoría del país el gobierno cumplió su oferta electoral de “tocar” al sector paradigmático de la profunda confrontación discursiva pro y anti neoliberal que había caracterizado la fase previa a la asunción presidencial de Evo Morales. De ahí que la crítica de algunos sectores intelectuales radicales a esta medida cobró un carácter prácticamente marginal y efímero, sin mayores efectos sobre la credibilidad popular del gobierno. Además, ya

La nacionalización de los hidrocarburos tuvo ante todo un alto valor simbólico, porque a pesar de su carácter moderado (sin expropiaciones), a los ojos de la mayoría del país el gobierno cumplió su oferta electoral de “tocar” al sector paradigmático de la profunda confrontación discursiva pro y anti neoliberal que había caracterizado la fase previa a la asunción presidencial de Evo Morales.

sea por la efectividad de la medida y/o por la elevación de los precios del gas natural, rápidamente se convirtió en el soporte financiero del gobierno.

Una tercera medida destacable que aprobó el gobierno en esa primera etapa es la Ley 3545 de Reconducción Comunitaria de la Reforma Agraria (en adelante, Ley 3545), por la introducción de mecanismos potencialmente más directos y expeditos de reversión de los latifundios improductivos, aunque –como resalta Colque et al (2016)– también con pocos beneficios potenciales para la población indígena campesina de la región occidental, por la ratificación de la disposición de la Ley INRA que restringe poderosamente el acceso de esta población a tierras fiscales en la región de las tierras bajas.

Sin embargo, quizás por su carácter moderado (no fue una Reforma Agraria como la de 1953) y/o porque no fue parte de las reivindicaciones de las movilizaciones populares de los años previos a la asunción de Evo Morales (no fue parte de la “agenda de octubre”), la Ley 3545 no tuvo la misma relevancia que las dos anteriores²⁵. Además, en la práctica, sus efectos en la estructura agraria hasta 2009 no fueron trascendentales según los datos que consigna Colque et al (2016); es más, ni siquiera parece ser evidente que el significativo incremento de la titulación registrado entre 2007 y 2009 se debió a la Ley N° 3545 como afirma este autor, sino más bien a la voluntad política de las autoridades²⁶. Asimismo, la afectación de algunos latifundios (especialmente en la región del Chaco) en el período 2007-2009, tuvo más bien el valor de afrenta a los grupos locales de poder, antes que de recuperación de una cantidad significativa de tierras, pero fue hábilmente utilizada por los sectores de poder de las tierras bajas del país para agregar un ingrediente poderoso a la posición anti-gubernamental y anti-“colla” que alentaron.

Consiguientemente, si bien estas pocas medidas transformadoras aprobadas durante esta etapa fueron audaces en función de la prevista reacción que iban a causar en los sectores conservadores y son históricas porque marcaron un quiebre del orden anterior, no existen razones objetivas para asumir que fueron revolucionarias, por su radicalidad o desmantelamiento total de ese orden. Esta percepción es respaldada por algunos críticos del gobierno con mayor implacabilidad. Mayorga (2008:33), por ejemplo, en una evaluación de los dos primeros años de gestión del gobierno (cuando fueron aprobadas esas medidas), señala que “el estilo de acción política que caracteriza al MAS –en particular a Evo Morales– es la combinación de retórica radical con decisiones moderadas”, añadiendo que ello le habría permitido anular la crítica del extremismo izquierdista e indigenista y los cuestionamientos de la derecha o el neoliberalismo.

²⁵ No figura en la evaluación de los dos primeros años de gestión de gobierno que realiza Mayorga (2008), ni en la de los ocho primeros años que realiza Cunha (2013).

²⁶ Con base en información oficial, este autor sostiene que entre enero de 2007 y diciembre de 2009 se titularon 11,7 millones de has (0,325 por mes), pero que entre enero-octubre de 2006 se titularon 3,4 millones de has (0,34 por mes), es decir, proporcionalmente más que con la referida ley. Pero además señala que ese incremento de la titulación benefició mayormente a los pueblos y comunidades indígenas porque se concentró en las TCO.

Ahora bien, no se puede descartar que esta moderación gubernamental se haya debido a sus límites ideológicos. No obstante, el necesario equilibrio analítico obliga a considerar otros factores del contexto que pudieron haber influido no sólo en los alcances de sus primeras medidas importantes, sino en la cantidad de ellas (es decir, en el cumplimiento del número de medidas planificadas). En ese sentido, no se puede desdeñar el rol de la oposición política y social de esos años, por su magnitud geográfica (se extendió especialmente en la autodenominada “media luna”), su radicalidad y agresividad (llegó hasta el desacato y la toma violenta de instituciones estatales), y su duración (se manifestó prácticamente desde el inicio de la gestión gubernamental y se fue agudizando en supuesta respuesta precisamente a las primeras medidas del gobierno, hasta inicios de 2009²⁷).

Tampoco debe dejarse de lado en esta valoración el momento crítico que significó para el gobierno especialmente el bienio 2007-2008 debido a la manifestación simultánea de dos acontecimientos graves: los fenómenos de El Niño y La Niña, y las repercusiones de la crisis alimentaria internacional. Los primeros afectaron mayormente a las tierras bajas del país con grandes inundaciones y, en gran medida, a las actividades productivas de los empresarios ganaderos y agrícolas. El segundo se expresó con el encarecimiento y escasez de algunos productos alimenticios esenciales del consumo nacional que se importaban eventual o permanentemente (como el trigo y el arroz). El desatino gubernamental de minimizar ambos acontecimientos y desatender la emergencia productiva de los sectores agro-empresariales afectados por las inundaciones determinó que la situación se convirtiera en un ingrediente adicional de la disputa sociopolítica, lo que ocasionó que varios productos de consumo masivo originados en estos sectores (como el azúcar, el aceite, las carnes y derivados) pasaran a ser instrumentos de esa disputa, poniendo en jaque al gobierno por los artificiales pero contundentes efectos de su ocultamiento y especulación en la inflación.

En consecuencia, si el gobierno planificó que sus primeras medidas fueran más radicales, pudo haber tenido que retroceder ante el temor de una mayor confrontación sociopolítica en el país en la que, además, la provisión nacional de alimentos esenciales pasó a ser un elemento gravitante. Empero, más allá de estas circunstancias, es innegable que las medidas que adoptó durante la primera etapa del “proceso de cambio” de todos modos configuraron algunas tendencias iniciales de ese proceso: el quiebre del fundamentalismo neoliberal y del colonialismo interno.

La segunda etapa del “proceso de cambio” –como ya se mencionó– se inició en enero de 2010, cuando Evo Morales asumió su segundo mandato, respaldado por dos tercios de la representación en la nueva Asamblea Legislativa, y comenzó la real implementación de la nueva CPE. Esta etapa nació ya con el estigma de la “traición” gubernamental al “proceso de cambio” planteado por algunos críticos como consecuencia de la negociación de algunas disposiciones de la CPE con la

27 Cuando el gobierno se animó a retomar el control de las regiones “rebeldes”, luego de la masacre de El Porvenir y del develamiento de aprestos separatistas con participación de mercenarios extranjeros.

oposición política y de las tierras bajas antes de su sometimiento al referendo de aprobación²⁸. Y a medida que se fueron aprobando las leyes orgánicas y de desarrollo correspondientes a la renovada arquitectura estatal, y disposiciones sectoriales derivadas de esa nueva legislación, fueron también multiplicándose las críticas al gobierno en razón de su supuesto desvío del “proceso de cambio”.

Sin embargo, como ya se señaló, quienes concluyen que el gobierno ha “traicionado” o “abandonado” el “proceso de cambio” tomando como base lo que habría hecho durante la primera etapa, tienen un asidero absolutamente débil de esa convicción, ya que, por una parte, como se vio, las medidas que adoptó no son un referente de radicalidad y, por otra, las dos principales tendencias que generaron esas medidas más bien se han reforzado en la segunda etapa. En efecto, es innegable que las leyes que se han venido aprobando desde 2010 orientadas a concretar o erigir el nuevo Estado Plurinacional, han fortalecido la tendencia del quiebre del colonialismo interno. Asimismo, la continuidad de sus resultados económicos ha fortalecido la nacionalización de los hidrocarburos, como tendencia enmarcada en la ruptura del fundamentalismo neoliberal. Sólo la Ley N° 3545 (la tercera en importancia aprobada en la primera etapa) registró un quiebre de su tendencia debido a la ampliación del plazo de verificación de la función económica social (FES) dispuesta por la Ley N° 740 de 2015.

Por tanto, no tiene sentido afirmar que alguna medida gubernamental adoptada durante la segunda etapa hubiera significado una “ruptura”, “abandono”, “traición”, etc., del “proceso de cambio”. Por lo mismo, no se puede hablar de dos etapas de ese proceso tomando como eje de su diferenciación la “reducción” de la radicalidad de alguna de las tres únicas medidas importantes aprobadas al inicio de la gestión gubernamental, pues el quiebre de la tendencia generada por la Ley N° 3545 no puede ser tomada como definitiva de las tres medidas, ni siquiera de esa misma ley.

La única manera de otorgar sentido a las convicciones de “traición”, “abandono”, etc., del “proceso de cambio” consistiría en asumir que este proceso está definido por el contenido de la nueva CPE. De ese modo, sus desvíos pueden ser establecidos en las medidas gubernamentales (especialmente leyes) que violan el contenido de la nueva CPE ya sea por omisión o por comisión. Empero, incluso

²⁸ *Crítica injusta porque esta negociación se vio forzada por las circunstancias azarosas en las que derivaron las deliberaciones de la Asamblea Constituyente. Por lo demás, en contraposición a esta crítica, no puede dejar de sorprender las ponderaciones que plantean intelectuales opositores al gobierno con relación al contenido de la nueva CPE. Así, Gamboa (2009:19) señala que “las características indigenistas en el proceso constituyente surgieron como uno de los distintivos del poder, difundiendo un discurso fuertemente crítico en contra de la democracia liberal representativa, considerada como un régimen que reproducía una sociedad dividida e intolerante para aplicar los moldes de la ciudadanía forzada como imposición del modelo civilizatorio occidental”. De su lado, Bravo (2009:129) sostiene que “básicamente se intenta cuestionar el Estado emergente de la independencia de la República y todos los valores del constitucionalismo liberal occidental emergente de la Revolución norteamericana de 1776 y de la Revolución Francesa de 1789. La nueva CPE se entiende como el resultado de las luchas emancipadoras por más de 500 años de los pueblos indígenas, contra el sometimiento colonial y republicano”.*

en estos casos es difícil establecer categóricamente la acción violatoria del gobierno (o su “traición” al “proceso de cambio”) porque muchas de las disposiciones de la nueva CPE se prestan a más de un entendimiento. Por ejemplo, la exploración y explotación de hidrocarburos en áreas protegidas (que según los críticos está simplemente prohibida por disposición de la CPE, mientras que en la lectura del gobierno están permitidas pero con recaudos de sostenibilidad).

Entonces, las únicas críticas que resultan ser certeras, pero que están aún más lejos de la supuesta “traición” del “proceso de cambio” son las que se basan en la identificación de contradicciones del gobierno con su propio discurso y con ciertas leyes aprobadas por él mismo desde 2010, que no necesariamente derivan de la aplicación de la CPE. Se trata básicamente de los conceptos de “madre tierra” y del “vivir bien” que el gobierno ha pasado de manejarlos enteramente como discurso y retórica a volcarlos en leyes como supuestas expresiones del “proceso de cambio”. El primero ni siquiera figura en la nueva CPE, pero –al parecer, básicamente por cálculos políticos– ha pasado a ser objeto de una norma expresa que define sus derechos (la Ley N° 71 de 2010), con postulados prácticamente irrealizables. El “vivir bien” es presentado en la CPE en un sólo Artículo y únicamente como un valor ético-moral, pero a pesar de ello y de su dudoso origen indígena, y de su “conceptualización ambigua e imprecisa...” (Colque et al, 2015:82), y sin que mediara presión alguna, ha sido convertido por el gobierno como paradigma del desarrollo nacional (“horizonte civilizatorio y cultural alternativo al capitalismo y a la modernidad”) en la Ley Marco de la Madre Tierra, también con postulados y alcances difusos.

Frente a ello no es sorprendente que prácticamente cualquier acción de desarrollo propuesta o impulsada por el gobierno que esté vinculada directamente a los recursos naturales sea interpelada apelando al contenido de alguna de esas leyes, como la hace Cunha (2013:20), quien señala que la “nacionalización de los recursos naturales”, la industrialización, las inversiones en caminos y energía, son acciones lejanas del paradigma alternativo de desarrollo del “vivir bien”. Con ese parámetro también cobran pleno sentido las críticas a la pretendida expansión de la frontera agrícola para la exportación, la construcción de plantas de hidroelectricidad, gran parte del contenido de los “pilares” de la Agenda Patriótica 2025..., y hasta actividades deportivas como el rally Dakar. Es más, incluso la exploración y explotación de hidrocarburos en TCO y/o en áreas protegidas resulta violatoria de esas leyes (y del “proceso de cambio”).

*La industrialización, las inversiones en caminos y energía, son acciones lejanas del paradigma alternativo de desarrollo del “**vivir bien**”.*

Finalmente, no se puede negar que en esta segunda etapa del “proceso de cambio” se han presentado algunas acciones gubernamentales que ciertamente expresan un cambio en sus prioridades de desarrollo. El ejemplo más notorio es su acercamiento al sector agro-empresarial y su pretensión de emprender con él una gran expansión de la frontera agropecuaria y potenciar las exportaciones agropecuarias. Obviamente esta actitud del gobierno no puede ser catalogada de “traición” o “abandono” del “proceso de cambio” como la califican los críticos por las razones ya mencionadas²⁹, pero sí representa un giro ideológico porque más allá de reconocer al sector agro-empresarial y de su importancia decisiva, durante gran parte de la primera etapa optó por el sector social (el indígena campesino) históricamente marginado de la estructura agraria boliviana como base del desarrollo agropecuario que quiso impulsar, mientras que en su nueva apuesta incorpora al sector social (el agro-empresarial) históricamente favorecido de esa estructura agraria. En este sentido, la tesis del “desempate catastrófico” (la inclusión del bloque social desplazado en las condiciones impuestas por el “nuevo bloque social emergente”) que esgrime el gobierno (específicamente, el Vicepresidente), no alcanza para desmentir o negar ese giro ideológico.

²⁹ Que en ningún momento de la primera etapa hubo medida alguna, ni siquiera discurso, que expresará una decisión gubernamental de excluir –mucho menos anular– al sector agro-empresarial, aspecto explícitamente refrendado en la versión “final” del PND 2006-2011 y en la nueva CPE que reconoce a este sector como actor de la economía plural y del desarrollo en tanto sector privado. (por lo que se puede decir que el distanciamiento que se registró entre ambos durante esa primera etapa tuvo razones básicamente políticas, por lo que no puede decirse que fue una tendencia de ese proceso.

2. La política pública agrícola entre 2006-2009

2. La política pública agrícola entre 2006-2009



2. La política pública agrícola entre 2006-2009

En este apartado se busca valorar la orientación de las políticas públicas que rigieron en la primera etapa del “proceso de cambio” con relación al sector agrícola nacional y a la agricultura campesina en especial. Como ya se explicó, si bien el corte temporal entre la primera y segunda etapa de ese proceso constituye la vigencia de la nueva CPE, se asume que la implementación efectiva de este instrumento recién ocurrió desde enero de 2010.

Los TdR de la consultoría plantean que se realice esta valoración de las políticas en función del fortalecimiento o no de la agricultura familiar, la producción agroecológica y –por defecto– de la agricultura empresarial. Para el cumplimiento de ese cometido se ha decidido tomar como parámetro las políticas fundamentales que hasta 2005 –con su contenido y orientación– influyeron (o determinaron) el fortalecimiento de la agro-empresa (exportadora en especial), el debilitamiento de la agricultura indígena campesina, y el fortalecimiento de la producción agroecológica pero más en términos formales que efectivos, y con motivaciones mayormente comerciales. Como ya se ha sugerido en el capítulo 1.3 de este documento, esas políticas fueron: la productiva, la agraria y la comercial. Por tanto, se asume razonablemente que si los contenidos y orientación fundamentales de estas tres políticas se mantuvieron entre 2006 y 2009, muy posiblemente el fortalecimiento de la agro-empresa, el debilitamiento de la agricultura indígena campesina, no se modificaron (y a la inversa).

En consecuencia, en el presente capítulo se retoman estos parámetros para valorar la política pública entre los años 2006-2009. Para ello se diferencia dos períodos en función de la vigencia del PND 2006-2011, ya que si bien este instrumento fue presentado públicamente en junio de 2006, se asume que su ejecución se “congeló” porque el gobierno decidió someterlo a “consulta” con las organizaciones sociales y con profesionales, por lo que la aprobación de su versión final recién ocurrió en septiembre de 2007. Por tanto, se supone que hubo un primer período de gestión gubernamental “sin plan”, hasta la aprobación oficial del PND, y un segundo período “con plan” desde esa aprobación³⁰.

Pero como complemento a este análisis, se ha decidido incluir otros dos sub-capítulos. Uno que analiza un tema que “escapo” totalmente a las previsiones de la gestión pública del gobierno y que determinó adopción de políticas al margen del PND 2006-2011: la crisis alimentaria que vivió el país entre 2007 y 2008, y otro que analiza específicamente el comportamiento productivo del sector agropecuario durante esa primera etapa, como expresión “práctica” de las políticas implementadas.

³⁰ No obstante, aunque el PND no parece haber sido utilizado plenamente con fines de gestión hasta la aprobación de la versión “ajustada”, fue utilizada como respaldo para la aprobación de muchas medidas legales.

2.1 El período “sin plan”

Es razonable admitir que la asunción de las nuevas autoridades en enero de 2006 representó un quiebre real de la “tradicción” neoliberal en prácticamente todo el aparato estatal, por la remoción generalizada de la tecnocracia tradicional. Por lo mismo, es lógico asumir que este primer periodo estas nuevas autoridades la ocuparon en un conocimiento y entendimiento de sus respectivos sectores. Así es que, salvo alguna dimensión específica de algunos sectores “clave” del funcionamiento estatal y/o algún tema de interés expreso del nuevo gobierno, la adopción de medidas en ese período seguramente se redujo al mínimo necesario, preparando y/o esperando las directrices de la gestión pública basada en los lineamientos del PND.

Esta situación “ad hoc” determinó que la adopción de medidas específicas para el sector agropecuario se redujera a algunos temas que venían de la gestión anterior y/o que eran promovidos por la cooperación internacional (que requerían alguna decisión), o que –por su escasa o nula relación con algún proyecto mayor– fueron alentados por “buenas intenciones” antes que por concepciones de desarrollo, según se ve a continuación.

a) La política productiva

En el plano productivo destaca la aprobación del Reglamento de la Ley N° 2878 de Promoción y Apoyo al Sector Riego en agosto de 2006 y de la Ley N° 3525 de Regulación y Promoción de la Producción Agropecuaria y Forestal no Maderable Ecológica en noviembre del mismo año. No obstante, estas medidas fueron casi puntuales (como varias otras de este período), sin que hubieran constituido un proceso, pues al menos hasta la conclusión del período “sin plan” no hubo ninguna otra medida de apoyo efectivo a su concreción, a pesar de que la aprobación de las normas técnicas de la Ley N° 3525 fue casi inmediata³¹. Consiguientemente, estas disposiciones con potencial de fortalecimiento del sector indígena campesino, tuvieron un valor más formal que real.

Luego, en noviembre de ese año se aprobó la construcción del Complejo Agroindustrial de San Buenaventura, cuyo avance fue nulo hasta el final de la primera etapa del “proceso de cambio”, a pesar de que la medida gubernamental instruyó a todos los niveles estatales implicados la asignación del respectivo presupuesto en las gestiones 2006 y 2007³².

31 En efecto, en diciembre de ese mismo año el Ministerio de Desarrollo Rural aprobó el reglamento de la Norma Técnica Nacional de Producción Ecológica, en tanto que el SENASAG aprobó el reglamento del Sistema Nacional de Control de la Producción Ecológica.

32 Ello confirmaría la sospecha planteada en esos años en sentido de que la aprobación de esta medida tuvo ante todo el propósito de desafiar el poder del sector agro-empresarial de Santa Cruz.

En este plano también se debe destacar (mediante DS 28999 de enero de 2007) la adecuación de NAFIBOSAM a Banco de Desarrollo Productivo SAM (en adelante, BDP), disponiéndose la ampliación de sus operaciones, algunas con potencial de cobertura en el sector agropecuario³³. Asimismo, en agosto del mismo año (por DS 29230) se creó EMAPA (para apoyar la producción agropecuaria, contribuir a la estabilización del mercado de estos productos y a su comercialización...a través de la compra-venta de insumos y productos agropecuarios, transformación básica de la producción, asistencia técnica, alquiler de maquinaria, almacenamiento y otros relacionados con la producción agropecuaria), la primera empresa estatal de esta naturaleza que llegó a convertirse en factor y actor muy importante del sistema agro-alimentario del país. Además, aunque en teoría se la creó enmarcada en las definiciones del PND, sus alcances y el momento de hacerlo hacen pensar más bien que se trató de una reacción gubernamental a la crisis alimentaria. En este DS no se menciona al sector agroindustrial como destinatario de la medida, pero sí implícitamente al sector indígena campesino.

Hubo también un tema que fue objeto de interés del gobierno prácticamente “desde el primer día” de gestión, orientado explícitamente a favorecer la producción de la población indígena campesina: la mecanización agrícola. Si bien este tema provenía desde el anterior modelo³⁴, tuvo un perfil más bien bajo, por las dificultades de financiamiento, aunque en 2005 se había establecido formalmente el Programa de Crédito para la Mecanización del Agro, por lo que los trámites para el financiamiento y adquisición de maquinaria agrícola no se habían detenido. Por consiguiente, a su llegada, el nuevo gobierno se encontró no sólo con esos trámites sino con equipos y maquinaria pendiente de entrega, por lo que dinamizó el Programa casi de inmediato, con varias entregas de lotes menores de esta maquinaria desde marzo de 2006. En julio fue reestablecido formalmente el Programa, con el claro propósito de ampliarlo para “mejorar las condiciones de productividad y competitividad del sector”, y el 2 de agosto de 2006 fue relanzado por el Presidente Morales en Ucureña ante miles de campesinos presentes en la celebración del “Día del indio”, bajó la consigna de la “Revolución Agraria Mecanizada”, anunciando la adjudicación de 800 tractores y 1.000 unidades de implementos agrícolas, el mayor lote entregado de todo el proceso.

Este relanzamiento supuso la renovación de esfuerzos para la obtención de más recursos financieros especialmente de la cooperación internacional multilateral y bilateral. También se introdujeron varios cambios en las modalidades del acceso al programa. Así, se introdujo la modalidad de la donación (especialmente de la maquinaria donada por el gobierno de Venezuela)

33 Por ejemplo, la intermediación y canalización de recursos hacia entidades, asociaciones o fundaciones de carácter financiero, de derecho público o privado; el financiamiento de obras de infraestructura social y productiva, asistencia técnica, transferencia tecnológica, programas especiales y otros, en calidad de fiduciario; el financiamiento de complejos productivos y otros servicios complementarios de los sectores y territorios priorizados en el PND; y la provisión de recursos monetarios no reembolsables, en calidad de “capital semilla”.

34 La “mecanización” agrícola (que consistía en acceso crediticio a tractores agrícolas y a implementos agrícolas) fue instaurada desde 2002, como resultado de las masivas movilizaciones campesinas en el occidente del país especialmente el año 2000 y de las negociaciones que encaró la CSUTCB.

y se amplió la modalidad de la adjudicación, pues se implantó la de carácter colectivo o asociativo (incluso de nivel municipal) en vez de las individuales que habían prevalecido desde sus orígenes. Además, el “nuevo” programa decidió la eliminación del cobro de intereses en casos considerados justificados (por ejemplo, para municipios de extrema pobreza o afectados por fenómenos naturales). De este modo, según informe del Ministerio de Desarrollo Rural y Tierras (Compendio Agropecuario 2012), ese primer período se convirtió en el más “fecundo” del programa, pues entre 2006 y 2007 fueron adjudicados y/o donados más de 1.000 tractores.

b) La política agraria

La política agraria fue otro de los temas objeto de atención o interés del gobierno prácticamente desde los primeros días de su gestión a pesar de que no fue parte de las reivindicaciones fundamentales de las movilizaciones populares del primer quinquenio del siglo. Quizás el hecho de que figurara entre los 10 puntos centrales de la oferta electoral del MAS (“Ley tierra territorio productiva”), más el conocimiento y la amplia experiencia que tenían respecto a la problemática agraria las nuevas autoridades del sector, determinó que el gobierno le concediera prioridad inmediata al tema. Sea como fuere, por su trayecto y repercusiones, se puede decir que fue la política más firme y claramente ejecutada en ese corto periodo.

Su tratamiento inicial (en los primeros meses) no fue objeto de debates amplios y menos generalizados como la nacionalización de los hidrocarburos o la Asamblea Constituyente, pero generó un ambiente tenso y reactivo en la región de las tierras bajas, especialmente en los sectores agro-empresariales, debido a que el gobierno se refería al tema recurrentemente, anunciando su intención de concretar una reforma agraria aparentemente radical.

Así, en mayo de 2006, unos días después de la nacionalización de los hidrocarburos, el Ministro de Agricultura anunció la inminencia de la “nacionalización de la tierra” mediante la reversión de predios “improductivos” (que no cumplan la FES o con títulos fraudulentos) que –según la autoridad– sumaban cerca del 10% de las 106.700 millones de has del país, y la redistribución de entre 11 y 14 millones de has a grupos indígenas y campesinos³⁵. Pero el siguiente mes esta última cifra subió a 20 millones de has en los próximos cinco años en el marco de la “revolución agraria”, según lo anunció el propio Presidente Morales a tiempo de concretar la distribución de más de tres millones de has de tierras a campesinos e indígenas en el departamento de Santa Cruz³⁶. Ese mismo mes se aprobó el DS 28733 que dispuso “destinar exclusivamente a favor de pueblos y comunidades indígenas, campesinas y originarias sin tierra o aquellas que las posean

35 En estas declaraciones del ministro a la prensa brasileña también se registraron las del Viceministro Almaraz respecto al cambio que se estudiaba acerca de las causales de reversión de la tierra, uno de los aspectos que fue objeto de la Ley N° 3545.

36 Este anuncio lo hizo al día siguiente del rompimiento del sector agro-empresarial de Santa Cruz con el gobierno respecto a sus planes agrarios. Fue también el momento en que este gremio anunció el inicio de acciones fuerza como la conformación de comités de defensa de sus propiedades.

insuficientemente, todas las tierras fiscales disponibles declaradas hasta fecha y las que sean declaradas como tales a la conclusión de los procesos de saneamiento". Y en agosto, en ocasión de la celebración del "Día del indio", el Presidente reiteró la inminencia de la "revolución agraria" ante miles de campesinos.

Finalmente, en noviembre de 2006 fue aprobada la Ley N° 3545 de Reconducción Comunitaria de la Reforma Agraria, con algunos cambios importantes de la Ley INRA ya descritos en el capítulo 1.4. Además, antes y después de la aprobación de esta norma, las autoridades aceleraron notablemente el proceso de saneamiento y titulación de tierras, destacando nítidamente el mayor beneficio para los pueblos indígenas (Colque et al, 2016). En agosto de 2007 fue aprobado el nuevo Reglamento de la Ley INRA, por las modificaciones que sufrió esta ley debido a la aprobación de la Ley N° 3545.

c) La política comercial

La única medida que adoptó el gobierno durante este período en el plano de la política comercial fue la adscripción de Bolivia al ALBA en abril de 2006, que fue presentada como la muestra palpable de la posición gubernamental contraria a las políticas de liberalización comercial que determinaban los esquemas de los acuerdos comerciales que estaban siendo impulsados en esos momentos en el continente americano. No obstante, es innegable que esa medida fue adoptada por motivaciones y repercusiones más políticas, incluso simbólicas, antes que reales en razón de un cambio de la política comercial del país. La versión "preliminar" del PND 2006-2011 es elocuente al respecto: ni siquiera menciona las políticas de liberalización comercial aunque sea como mínima causa del deterioro de la producción agropecuaria indígena campesina y más bien pondera los acuerdos comerciales como mercados potenciales de la producción indígena campesina, señalando que sólo se requieren algunos ajustes de esos acuerdos en función de una mayor simetría.

d) La política social

A la par de estos temas vinculados a la dimensión productiva del sector agropecuario que sobresalieron durante la gestión del período "sin plan", otros temas que fueron objeto de atención e interés del gobierno se relacionan con la dimensión social de la población indígena campesina, pero que no es ajena o aislada de su dimensión productiva. Tiene que ver con las condiciones de pobreza extrema, desnutrición infantil, analfabetismo, etc. que enfrentaba esta población en esos años, condiciones que diversos estudios asociaron a la radicalidad de las políticas neoliberales que se impusieron en el país.

Incluso se puede decir que la dimensión social fue la de gestión más temprana, consistente y fructífera del gobierno de Evo Morales, pues se inició en abril de 2006 cuando se aprobó la reestructuración del Consejo Nacional de Alimentación y Nutrición (CONAN) y se lanzó el Programa Nacional Multisectorial Desnutrición Cero como parte del programa SEMBRAR, bajo dependencia

de aquél, con previsiones y alcances institucionales coherentes con las causas y dimensiones de la problemática de la desnutrición infantil³⁷. Es posible que este acierto tenga mucho que ver con el rol de la cooperación internacional e incluso de muchas ONG nacionales, por el interés expreso que tenían en estas dimensiones de la población indígena campesina, pero ello no quita ni disminuye el mérito del gobierno.

A la par de esta política nutricional se deben destacar otras que, sin duda, reforzaron la marcha o el desafío de superar las deplorables condiciones sociales de la población indígena campesina. En ese orden se debe mencionar la inauguración (en marzo de 2006) de la masiva campaña de alfabetización para beneficiar aproximadamente a un millón doscientos mil ciudadanos, mayormente del área rural, con asesoramiento y apoyo financiero de los gobiernos de Cuba y Venezuela. La aprobación de la Ley de Fomento a la Lactancia Materna y Comercialización de sus Sucedáneos en agosto, para “coadyuvar a mejorar el estado nutricional y a reducir las tasas de morbimortalidad de los menores de cinco años y de las madres”.

En octubre del mismo año entró en vigencia el bono “Juancito Pinto”, programa de transferencias condicionadas con énfasis en la eliminación del trabajo infantil y el aumento de la matrícula escolar, especialmente en el área rural y periferia de las ciudades. Y en abril de 2007 comenzó la implementación del programa “Bolivia Cambia, Evo Cumple”, que se focalizó también en el área rural, beneficiando en muchos casos con infraestructura educativa y social y en menor medida con equipamiento productivo. Y aunque quizás con un impacto menor en el área rural en esos años, también se debe mencionar la instauración de la “tarifa dignidad” de electricidad en marzo de 2006, destinada a favorecer el acceso y uso del servicio público de electricidad de las familias de menores recursos económicos de la categoría domiciliaria de todo el país.

Sobre la base de la casi culminación de la versión “final” del PND, en agosto de 2007 se avanzó en la construcción de la institucionalidad estatal para enfrentar la pobreza en el área rural no sólo con un enfoque social y asistencial, sino también productivo. En efecto, mediante el DS 29246 se estableció la Política de Protección Social y Desarrollo Integral Comunitario (PPS-DIC) con el objetivo de “contribuir a la erradicación de las causas estructurales de la pobreza, extrema pobreza, exclusión, vulnerabilidad y riesgos de personas, familias y comunidades, focalizando la inversión productiva y social en comunidades y municipios más pobres del área rural y en zonas periurbanas de las ciudades más pobladas”. Para la ejecución de esta política se creó la Red de Programas de Protección Social y Desarrollo Integral Comunitario (RPS-DIC), disponiéndose que el Fondo Nacional de Inversión Productiva y Social (FPS) sea la instancia encargada de coordinar

³⁷ El CONAN pasó a depender directamente de la Presidencia del país (con representación de nueve Ministerios relacionados con la problemática) y a responsabilizarse del impulso y coordinación público-sociedad civil para la formulación, difusión y seguimiento de las políticas sectoriales de alimentación y nutrición, y la elaboración de la Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional, orientada a la erradicación de la desnutrición en menores de cinco años en áreas de mayor incidencia. La aprobación de esta política cohesionó la integralidad sectorial y los niveles sub-nacionales del Estado para el logro de sus metas, y articuló programas y proyectos de salud en ejecución y direccionó otros relacionados con la problemática, como el acceso al agua para consumo.

la ejecución de los programas de esta red y de ejecutar los que le sean asignados. De este modo, varios programas que ya se estaban implementando y otros nuevos que cabían en el marco de la PPS-DIC pasaron a ser parte de la RPS-DIC, pero ejecutados por los Ministerios, de acuerdo a sus competencias³⁸. Por último, esta norma dispuso la legalidad de las transferencias monetarias o en especie, condicionadas o auto-condicionadas, público-públicas o público-privadas, como uno de los principales mecanismos operativos de la PPS-DIC.

Sin duda, las medidas asistenciales implementadas desde los primeros meses de gobierno, más la temprana institucionalidad estatal que se estableció para orientar y hacer más eficiente las acciones sociales, sentaron las bases de los logros que se fueron alcanzando en materia de reducción de los índices de pobreza extrema y desnutrición infantil en el área rural. Es decir, las medidas sociales que se fueron adoptando luego del período “sin plan” encontraron una plataforma institucional y algunos avances que no sólo facilitaron su implementación, sino que optimizaron su efectividad.

2.2 El período “con plan”

Este período comenzó más o menos a mediados de 2007, un poco antes de la publicación oficial de la versión “final” del PND 2006-2011, seguramente porque este instrumento ya circulaba en las entidades estatales³⁹. Esta versión, a pesar de su presentación casi escueta acerca del sector agropecuario, contiene o responde a una visión ideológica amplia (nacional, se podría decir) y no “indígena campesina”. En cambio, la versión “preliminar” incluye una concepción o visión específica de la problemática indígena campesina (aunque más descriptiva que ideológica) y responde a una orientación basada en este sector.

En efecto, la versión “final” del PND atribuye la situación actual de la agricultura nacional a la etapa neoliberal, por el dominio de un patrón económico de concentración de la tierra en el sector empresarial del oriente, quien se consolidó con la producción de cultivos industriales para mercados de exportación, generando divisas, pero también asimetrías socioeconómicas, y sin contribuir a la seguridad y soberanía alimentara. De un modo forzado en este análisis también hace referencia a la privatización y mercantilización del agua y a sus efectos en los derechos ancestrales de la población campesina, indígena y originaria. Por el contrario, la versión “preliminar” se concentra en una descripción de la problemática indígena campesina, identificando como su eje el limitado

38 Entre ellos están PROPAIS (Programa de Lucha contra la Pobreza y Apoyo a la Inversión Social) para la generación de empleo en comunidades con extrema pobreza; Bono “Juancito Pinto”; Programa Desnutrición Cero; Programa Comunidades en Acción, orientado a la “construcción de un modelo comunitario con base en la identidad cultural y territorial y en valores propios de la comunidad, a implementarse en municipios de extrema pobreza”.

39 Ello explicaría la creación de LACTEOSBOL unos días antes de la aprobación de la versión “final” del PND (“con el fin de incentivar la producción nacional de leche con valor agregado, y generar mayores fuentes de trabajo y en procura de la soberanía alimentaria”), pero con respaldo de este plan, según señala la parte “considerativa” del DS 29254.

acceso a tierra y reconocimiento de sus derechos, asumiendo que sus condiciones socioeconómicas son una consecuencia de esa situación y una causa de las luchas del sector en los últimos años. También asume que este sector vive de los ingresos agrícolas, los cuales son insuficientes por la baja productividad debido a la falta de riego, de tierra, degradación de suelos, tecnología atrasada, y los precios bajos; y al no ser una alternativa mejor la emigración a las ciudades y no existir alternativas de empleo no agropecuario en el área rural, el sector es atrapado por la pobreza extrema.

Con estas bases las propuestas de cambios son también diferentes. La de la versión “preliminar” se denomina Transformación Estructura Agraria (TEA) y tiene como propósito central la superación de los problemas de pobreza de la población “originaria e indígena”. Esta propuesta, en consonancia con su visión, tiene una clara orientación pro “indígena campesina” (incluyendo sólo en algunos casos a las “unidades medianas”). En la versión “final” la propuesta de cambio se denomina Revolución Rural, Agraria y Forestal, con una orientación que incluye a la agro-empresa aunque expresa preferencia por el sector indígena campesino, y con un enfoque territorial y rural antes que sectorial agropecuario⁴⁰.

Por tanto, existen diferencias drásticas de visión y orientación de las políticas de desarrollo rural y agropecuario entre ambas versiones del PND. Es difícil aceptar que estas diferencias hubieran sido sólo resultado de la socialización de la versión “preliminar” con organizaciones sociales y empresariales y académicos, como se sostiene en la presentación de la versión “final” del PND. Entonces, la explicación más plausible es que la versión “final” la elaboraron técnicos que portaban visiones (y conocimientos) del sector agropecuario (y de su desarrollo) distintas de las que tenían los que redactaron la versión “preliminar”, pues resulta muy difícil que el mismo gobierno hubiera cambiado de visión en no más de un año y sin que medie ningún factor de presión.

A continuación se presenta un intento de “desentrañamiento” de las políticas productiva, agraria y comercial que, se supone, comenzaron a regir oficialmente desde 2008. Para ello se toma como referencia la versión “final” del PND y el “Plan para la Revolución Rural, Agraria y Forestal” del MDRAyMA que fue elaborado con base en aquél y aprobado también a fines de 2007 (en noviembre). En el Cuadro 7 se presenta una síntesis de las magnitudes definitorias que contiene este plan. A través de él se puede establecer que la Política de Riego que figura en el PND como parte del objetivo “Avanzar hacia la seguridad y soberanía alimentaria del país” desaparece, pero se introducen las dos políticas que mediatizan el objetivo de “Impulsar la gestión sustentable de la recursos naturales”, las cuales no figuran en el PND.

⁴⁰ Pero resulta también interesante constatar que la versión “preliminar” contiene algunas propuestas cuando menos extrañas para un gobierno que asumió con posiciones críticas a ellas como la construcción de 10 plantas piloto de biodiesel con base en soya; la promoción del cultivo de la soya, aunque producida por pequeños productores; el fortalecimiento de la agroindustria de la soya desde el Estado mediante empresas mixtas, aunque con participación de los pequeños productores; y la reivindicación del IIRSA como referente para la planificación de la inversión en infraestructura física.

La Revolución Agraria propone transformar la estructura de tenencia y acceso a la tierra y bosques, como soporte central de toda la propuesta de cambio; la Revolución Rural pretende la transformación productiva de los territorios rurales, orientándolos no sólo al desarrollo agropecuario, con un enfoque preferente en el sector indígena campesino, pero sin excluir al agro-empresarial. Siendo así, en términos sectoriales la realización de ambas revoluciones equivale a la del desarrollo agropecuario y rural y no sólo al desarrollo rural como lo presenta el plan del MDRAyMA. Empero, la Revolución Rural también equivale al desarrollo agropecuario y rural porque las actividades de la Revolución Agraria no son definitorias de este desarrollo, sólo son importantes transicionalmente en el caso de Bolivia porque la problemática agraria (especialmente el acceso de campesinos y pequeños productores a más y mejores tierras) requiere de correcciones fundamentales, pero –se supone– una vez que queden superados los problemas en esa dimensión, no tendrán la misma importancia y desaparecerá la necesidad de realizar una “revolución” agraria.

Entonces, es con ese marco que debe tratar de analizarse las orientaciones de las políticas productiva y agraria del período “con plan”.

Cuadro 7. MDRAyMA: Síntesis del Plan de la Revolución Agraria, Rural y Forestal

SECTORES	REVOLUCIÓN	POLÍTICAS	OBJETIVOS
DESARROLLO AGROPECUARIO	AGRARIA	Transformación de la estructura de tenencia y acceso a la tierra y bosques	Avanzar hacia la seguridad y soberanía alimentaria del país
	RURAL	Transformación de los patrones productivos y alimentarios	
		Apoyo a la producción y transformación de los recursos naturales renovables	Ampliar la contribución de la producción agropecuaria y forestal a los medios de vida de la población y al desarrollo del país
		Dinamización y restitución integral de capacidades productivas territoriales	
RECURSOS AMBIENTALES	FORESTAL	Protección, manejo y aprovechamiento sustentable de la biodiversidad	Impulsar la gestión sustentable de la recursos naturales
		Gestión ambiental y de riesgos, equilibrio entre las necesidades de desarrollo y conservación del medio ambiente	

Fuente: MDRAyMA, Plan de la Revolución Agraria, Rural y Forestal, 2007

a) La política productiva

Según el plan sectorial la política productiva vendría definida por el objetivo “Avanzar hacia la seguridad y soberanía alimentaria del país”, pero de las dos que comprende este objetivo la que corresponde a la Revolución Agraria será abordado en la política agraria. Luego, de las dos políticas que comprende el objetivo “Ampliar la contribución de la producción agropecuaria y forestal a los medios de vida de la población y al desarrollo del país”, una (“Dinamización y restitución integral de capacidades productivas territoriales”) corresponde al desarrollo rural y a la industrialización de la coca. Por tanto, en este apartado, como parte de la política productiva

se analiza la política “Transformación de los patrones productivos y alimentarios” y sólo algunas estrategias y/o programas de la política “Apoyo a la producción y transformación de los recursos naturales renovables” porque en esta última existen algunas estrategias y/o programas que no corresponden a la política productiva. Este marco de análisis de la política productiva es presentado en el Cuadro 8.

La política de “Transformación de los patrones productivos y alimentarios de los sistemas productivos” estuvo destinada a consolidar “sistemas productivos y alimentarios más eficientes, ecológicamente sustentables y socialmente responsables” para que garanticen seguridad y soberanía alimentaria, fortaleciendo, por una parte, la producción para el consumo propio y del mercado interno de la agricultura indígena campesina y, por otra, a los “productores rurales”⁴¹ para incrementar la producción y productividad agropecuaria para que contribuyan a la generación de excedentes. Con esta política también se planteó apoyar el desarrollo de iniciativas no agropecuarias (como el aprovechamiento de recursos forestales y de la biodiversidad, transformación de la producción en pequeña escala, mecanización de la producción agropecuaria, etc.). De este modo, se buscaba dinamizar las actividades agropecuarias y no agropecuarias de un territorio determinado.

Se puede notar claramente que el “corazón” de la política productiva orientada al sector indígena campesino es la política del “Desarrollo integral de la producción alimentaria y el desarrollo productivo rural” porque a través de sus programas CRIAR y EMPODERAR se focaliza la atención estatal en los municipios pobres y de extrema pobreza, bajo modalidades concesionales y crediticias, fortaleciendo sistemas productivos agropecuarios, agroforestales y de recolección. En este contexto resulta revolucionaria la decisión estatal de experimentar la implementación de un seguro agrícola, considerando que los municipios más pobres y pobres son precisamente los más expuestos a amenazas climatológicas. También se constata que la atención estatal abarca básicamente el proceso productivo primario, pues sólo en algunos casos se propone la transformación, y mucho menos la comercialización, que se reduce a los casos en lo que empresas estatales compren su producción. No obstante, la creación de empresas estatales vinculadas a la producción agropecuaria, es de todos modos un cambio notable en el rol del Estado desde 1985. La producción agroecológica es también promovida fortaleciendo a los productores que ya trabajan bajo este sistema y apoyando su adopción o tránsito en nuevos productores, incluyendo los medianos. Luego, el fomento y la promoción de la producción agropecuaria y agroforestal son explícitamente destinados al consumo familiar y el mercado interno, incluyendo el de las compras estatales.

41 No se puede establecer con certeza si bajo el término otros “productores rurales” se incluyó también a los de “mediana y gran escala” como le estableció la versión “final” del PND.

En resumen, se puede decir que esta propuesta busca abiertamente una revitalización de la producción agropecuaria indígena campesina generalizada. Su base es la convicción de que el neoliberalismo debilitó a este sector determinando que disminuyera su producción para el consumo nacional y para el de la misma población rural, debido a que el Estado se desentendió del sector agropecuario en su conjunto porque asumió que iba a ser el mercado el que iba a regular y equilibrar su funcionamiento. En tal sentido, el plan pretende un “retorno” al pasado de la producción agropecuaria indígena campesina mediante un “retorno” del Estado para regular el mercado apoyando directamente la producción de este sector.

Esa lectura de la problemática productiva indígena campesina en el escenario neoliberal y de su solución fue (y es) la de muchos expertos agraristas del país. Consiguientemente, se tendría que decir que la política productiva agropecuaria dirigida al sector indígena campesino del MDRAyMA, fue acertada. Es más, seguramente incluso a los ojos de algunos otros expertos que más o menos desde principios del actual siglo promueven la adopción del “enfoque territorial” en el desarrollo rural, este plan sectorial resulta ser el más adecuado, porque a la par de las actividades agropecuarias promueve las no agropecuarias (no sólo las forestales) para “permitir incrementar las oportunidades de trabajo digno para las poblaciones de centros urbanos intermedios y poblados rurales”⁴². Y tampoco se puede desconocer que, a pesar de que este plan textualmente sostiene que “se viene construyendo un nuevo patrón de desarrollo rural basado en el fortalecimiento de varios tipos de economías rurales: estatal comunitaria indígena, campesina, asociativa y empresarial”, el foco de su atención en términos productivos es el sector indígena campesino. Consiguientemente, todas estas medidas (más las metas de la política agraria) tendrían que haber configurado el escenario “perfecto” para una revitalización de la producción agropecuaria indígena campesina.

42 El “enfoque territorial” fue “descubierto” más o menos a la par de la “agricultura familiar” a fines del siglo anterior. Sintéticamente consiste en asumir el desarrollo rural reconociendo que en un territorio determinado no sólo se realizan actividades agropecuarias (ni siquiera ya son dominantes en algunas zonas), sino que otros sectores o los mismos productores (o ex productores) realizan (o pueden realizar) otras actividades no agropecuarias que pueden dinamizar integralmente y en mayor medida el territorio.

Cuadro 8. La política productiva agropecuaria en el Plan de la Revolución Agraria, Rural y Forestal

POLÍTICAS PRODUCTIVAS	ESTRATEGIAS Y PROGRAMAS VINCULADOS CON LA PRODUCCIÓN AGROPECUARIA
<p>Transformación de los patrones productivos y alimentarios de los sistemas productivos</p>	<p>1. Construir seguridad y soberanía alimentaria</p>
	<p><u>Programa SEMBRAR</u> el derecho humano a la alimentación Programa de coordinación y alianzas entre las instancias departamentales y municipales del CONAN con instituciones públicas, privadas y de la sociedad civil en el ámbito local con el fin de identificar los requerimientos nutricionales de las poblaciones y buscar la seguridad alimentaria mediante la producción de alimentos; es decir, la promoción del derecho humano a la alimentación en el nivel local.</p>
	<p>2. Desarrollar integralmente la producción alimentaria y el desarrollo productivo rural</p>
	<p><u>2.1 Programa CRIAR</u> (Creación de Iniciativas Alimentarias Rurales) Definido como el componente productivo de los Programas Desnutrición Cero y Comunidades en Acción, priorizando municipios con pobreza extrema, con recursos no reembolsables. Comprende dos componentes vinculados a la producción agropecuaria:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Fortalecimiento de la producción de alimentos para consumo familiar Fortalece el rol de los agricultores familiares (recolección y producción agrícola, pecuaria y agroforestal) en la producción de alimentos principalmente para consumo familiar y mercado interno, apoyando los sistemas productivos tradicionales en combinación con nuevas tecnologías (apropiando tecnologías agroecológicas por ejemplo) para la reconstitución de bases productivas. - Desarrollo de emprendimientos comunitarios alimentarios Fortalece emprendimientos comunitarios agropecuarios de pequeña escala para la producción de alimentos para mercados seguros estatales y mercado interno, mediante asistencia técnica y transferencia de tecnología. <p><u>2.2 Programa EMPODERAR-PAR</u> (Emprendimientos Organizados para el Desarrollo Rural Autogestionario, conformada sobre la base del Proyecto de Alianzas Rurales) Fortalece iniciativas agropecuarias, agroforestales y no agropecuarias de los “productores rurales”, con apoyo financiero no reembolsable (de la cooperación internacional) y crediticio (mediante el BDP); dirigido a regiones de menor pobreza. Sus componentes vinculados a la producción agropecuaria:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Apoyo integral a iniciativas productivas rurales Fortalece los sistemas productivos agropecuarios, agroforestales y otras iniciativas que generan ingresos no agropecuarios. - Tecnificación para el desarrollo y transformación productiva Fortalece la producción y productividad de los productores rurales mediante introducción de mecanización y tecnificación adaptados a las vocaciones productivas. - Formación del seguro agrícola Promover experiencias piloto de seguro agrícola a través de entidades aseguradoras. - Promoción de la producción agroecológica En el marco de la Ley N° 3525, promoviendo transición de pequeños productores, comunidades campesinas e indígenas y medianos productores, enfatizando en la producción de alimentos. - Construcción de poder autogestionario Fortalecimiento y consolidación de organizaciones territoriales y económicas para la interacción con otros actores y fortalecer su capacidad de administración de recursos transferidos a ellas.

Apoyo a la producción y transformación de los recursos naturales renovables	Constituir empresas sociales públicas de productos alimentarios y de gestión de productos estratégicos
	Programa RECREAR (Reconducción del Rol del Estado en Emprendimientos Alimentarios Rurales) Apoyar a los productores rurales en la producción de alimentos para su comercialización mayorista directa o transformada mediante empresas sociales. Comprende los siguientes componentes: - Empresas públicas estratégicas Conformación de empresas públicas de apoyo a los pequeños productores en la producción, acopio, transformación básica y comercialización mayorista en mercados internos y externos. Ejemplo: EMAPA. - Empresas mixtas Conformadas por organizaciones sociales territoriales (sindicatos, ayllu, etc., y Estado en la producción, transformación y comercialización de productos agroalimentarios.

Fuente: Elaboración propia con base en MDRAyMA, Plan de la Revolución Agraria, Rural y Forestal, 2007

Como se dijo, estas políticas productivas comenzaron a ser implementadas un poco antes de la aprobación oficial de la versión "final" del PND y del plan sectorial en noviembre de 2007, pues para esos momentos ya se había aprobado una norma relativa a la institucionalidad prevista en ambos instrumentos⁴³. Así, si bien en los siguientes meses se siguió aprobando medidas para crear o adecuar el marco institucional del plan y del sector⁴⁴, los programas productivos se fueron ejecutando. Sin embargo, es seguro que la crisis alimentaria (plena a fines de 2007) y el contexto sociopolítico adverso (en su momento más duro en 2008) interfirieron en mayor o menor grado la ejecución de los programas productivos y forzaron además la aprobación de varias medidas de emergencia o de ajustes de las que ya estaban en ejecución (las cuales son analizadas en el capítulo 2.3).

43 Efectivamente, en octubre de 2007 el gobierno aprobó el DS 29315 que creó y/o adecuó las siguientes cuatro Unidades Desconcentradas dependientes del MDRAyMA definiendo la ubicación de los programas que ejecutaba o iba a ejecutar ese Ministerio en cada una de estas Unidades y la relación de los programas con la PPS-DIC: a) PASA que administra los programas CRIAR y SEMBRAR; b) EMPODERAR que administra el programa del mismo nombre; c) SUSTENTAR que administra los programas SUSTENTAR y CONSERVAR; d) DICOCA que administra el programa Desarrollo integral con coca. Liendo (2011) señala además que el gobierno dispuso que el programa Revolución Agraria Mecanizada (bajo el nombre de "política de mecanización agrícola"), en el marco del programa Bolivia Cambia, Evo Cumple", pasara a ser asignado concesionalmente a municipios y organizaciones indígenas y campesinas mediante los programas CRIAR y EMPODERAR, y la adjudicación crediticia individual (a privados) mediante el BDP y el programa EMPODERAR.

44 Por ejemplo, en junio de 2008 se aprobó el DS 29611 que creó el INIAF en sustitución del ex SIBTA, que además amplió sus actividades de investigación al sector forestal. En octubre del mismo año, por DS 29727, se creó la entidad pública desconcentrada PRO BOLIVIA (sobre la base del ex SENADEPRO para el apoyo técnico y financiero a la agroindustria, entre otras funciones), y el cambio de denominación de la Secretaría Ejecutiva PL 480 a Insumos Bolivia (ampliando sus funciones a la importación de insumos y materias primas para productores nacionales, y compra de la producción con valor agregado de éstos para la exportación), dependientes del Ministerio de Producción y Microempresa.

Desde ya, la crisis determinó que, pasados los momentos más difíciles, se intensificaran las acciones de apoyo a la producción agropecuaria, especialmente de aquellos productos que habían escaseado fuertemente. EMAPA apoyó en la producción de trigo, arroz, maíz y soya, mientras que con otros proyectos se apoyó la producción de maíz, maíz choclo, papa, tomate y cebolla. El destinatario de estas acciones fue el sector indígena campesino y los pequeños sojeros de Santa Cruz. Liendo (2011) señala que hasta 2009 EMAPA apoyó a 8.613 productores campesinos, cubriendo casi 90.000 has en los departamentos andinos fundamentalmente.

Sin embargo, esas acciones sirvieron también para sacar a flote otros aspectos negativos. Por ejemplo, la confirmación de la escasa importancia que tenía este sector en varios cultivos y el consiguiente fracaso de los esfuerzos gubernamentales (el caso más dramático fue el del trigo). O la imposibilidad de basar la producción de soya en los pequeños productores. Y los errores, como el indiscriminado apoyo a los productores campesinos de arroz y el incentivo simultáneo a su importación (por el diferimiento del arancel), lo que determinó una abundante disponibilidad del producto en 2009 (y el obvio descontento de los productores por la baja de los precios y la negativa del gobierno a comprar la producción), por lo que a fines de ese año las autoridades se vieron obligadas a aprobar el DS 373 autorizando la exportación de excedentes.

b) Política agraria

Como se mencionó, la política de “Transformación de la estructura de tenencia y acceso a la tierra y bosques” que mediatiza la Revolución Agraria fue concebida también como una de las dos que deben permitir el logro del objetivo de “Avanzar hacia la seguridad y soberanía alimentaria del país” (Cuadro 7). Esta política fue dotada de las siguientes dos estrategias y sus respectivos programas:

- Eliminar el latifundio y recuperar tierras fiscales para la nación. Esta estrategia estuvo destinada a consolidar las propiedades rurales trabajadas y revertir las tierras ociosas en los casos en que los propietarios no cumplen la FES. Tuvo un solo programa: Implementación del plan nacional de saneamiento y titulación de la propiedad agraria, cuyo objetivo fue el cumplimiento de ese proceso hasta 2013, priorizando su ejecución en áreas potencialmente fiscales, de presuntas tierras de latifundio y en las demandadas por pueblos indígenas y originarios.
- Distribuir y redistribuir tierras. Esta estrategia fue concebida para favorecer exclusivamente a los pueblos indígenas y comunidades campesinas “hasta que se hayan superado los grandes desequilibrios referidos a la distribución de tierras en el país”. También tuvo un solo programa Implementación del plan nacional de distribución de tierras y asentamientos humanos, para constituir nuevos asentamientos en tierras fiscales, consolidar los derechos territoriales indígenas de TCO en las tierras altas y las tierras bajas, y reagrupar tierras de minifundio. Los componentes de este programa fueron: i) dotación colectiva a comunidades en nuevos asentamientos humanos, impulsando inversiones integrales y concurrentes de los gobiernos central, departamental y municipal en caminos, educación, salud, vivienda; ii) consolidación de

los derechos territoriales indígenas en TCOs de tierras altas y bajas, implementado de forma articulada al Plan nacional de saneamiento de la propiedad agraria y al programa de gestión territorial indígena de TCOs; iii) consolidación de tierras productivas en los casos en que la distribución de tierras abarcara áreas con suelos y bosques degradados a través de asistencia técnica y financiera.

Estas previsiones constituyeron una continuidad más ordenada y algo más ampliada de la política agraria que se inició durante el período “sin plan”. La continuidad estuvo dada por el proceso de saneamiento y sus alcances colaterales en términos de reversión y de titulación de TCO demandadas, mientras que la ampliación estuvo dada por la distribución y redistribución de tierras a comunidades indígenas y campesinas. No obstante, la política más “agresiva” fue la del saneamiento y titulación de tierras, favoreciendo nuevamente a los pueblos indígenas de las tierras bajas como lo refiere Colque et al (2016), quien indica que en ese período las TCO (mayormente de las tierras bajas) se beneficiaron con más el 64% de la superficie titulada. En cambio, la verificación de la FES se redujo drásticamente debido a que el gobierno tuvo que decretar una pausa debido a las inundaciones, pero también –al parecer– a la flexibilización de la posición gubernamental respecto del sector agro-empresarial (por la crisis alimentaria). En tal sentido, al parecer, no sirvió de mucho la promulgación del DS 29802 en noviembre de 2008 dirigido a establecer en el ámbito agrario el entendimiento de las diversas modalidades de servidumbre, trabajo forzoso y formas análogas, a propósito del trabajo de verificación de la FES por parte del INRA.

Por el contrario, la pequeña propiedad (asentada principalmente en las tierras altas) fue la más relegada de la política agraria de este período, primero porque no estuvo en las prioridades de la respectiva estrategia. Seguramente por ello durante ese período la superficie titulada de este sector apenas sumó alrededor de 7% del total nacional (Colque et al, *ibíd.*). Asimismo, si bien este sector estuvo priorizado en la estrategia de distribución de tierras, en los hechos no ocurrió aquello (la información oficial no registra información al respecto), muy probablemente influido por las restricciones legales contenidas en la Ley INRA ya mencionadas. Por tanto, el resultado de ambas disposiciones pudo haber sido el mantenimiento de las condiciones de escasez, deterioro y de baja productividad de los suelos, y de mayor parcelación de la tierra en las comunidades campesinas de todo el país, las mayores productoras agropecuarias del sector indígena campesino.

c) La política comercial

El plan sectorial de 2007 no incluye análisis ni mucho menos medidas relativas a la política comercial. En cambio, la versión “final” del PND, al igual que la “preliminar”, contiene algunas posiciones al respecto aunque de orden general, por lo que hace absoluta abstracción de la política comercial adoptada desde 1985 y su influencia en el comportamiento de la agricultura (menos en la agricultura indígena campesina). Tampoco se sabe si la política de protección y fortalecimiento del mercado interno que propone, estableciendo una política arancelaria selectiva, por sectores priorizados, y buscando negociar su modificación en los acuerdos comerciales, incluye al sector

agropecuario (y especialmente al indígena campesino). La única certeza que transmite es que concibe los acuerdos comerciales en los que participa el país, como oportunidades exportadoras (incluyendo productos ecológicos). Por tanto, el PND planteó mantener la política comercial heredada del neoliberalismo, dejando intactas la apertura y la liberalización comercial y, por supuesto, la membresía en la OMC. La única diferencia importante fue sólo la propuesta de renegociar los compromisos arancelarios en los acuerdos comerciales, y la posibilidad de abrir nuevos mercados incondicionales en el marco del ALBA-TCP.

Empero, ya sea como cumplimiento del PND, de la aplicación de una política protectora general, o como emergencia de la crisis alimentaria, es importante destacar la promulgación del DS 29349 que dispuso el cambio de la escala arancelaria del universo de importaciones del país adoptada a fines de 2007 para que rija desde enero de 2008. La sola aprobación de esta medida marcó una diferencia con la política anterior al establecer cinco niveles de aranceles (0%, 5%, 10%, 15% y 20%) en vez del arancel plano de 10% que había prevalecido desde 1990. La mayoría de los productos agrícolas primarios originados en la agricultura indígena campesina, pasaron a tener entre 15% y 20% de gravamen arancelario.

d) Política social

En este período se mantuvo la política social iniciada en el período “sin plan”. Además, se fortaleció esa política con medidas de alcance universal, pero con beneficios relativamente mayores para el área rural, por sus condiciones de pobreza. Así en noviembre de 2007 se promulgó la Ley N° 3791 de la Renta Universal de Vejez (Renta Dignidad) que dispone la prestación vitalicia de una renta anual para todas las personas mayores de 60 años con la única diferencia de la afiliación o no al Sistema de Seguridad Social de Largo Plazo. Este beneficio rige desde enero de 2008 y se financia con recursos del IDH aportados o deducidos del gobierno central, del Fondo indígena y de los gobiernos sub-nacionales, además de dividendos de las empresas públicas capitalizadas.

En abril de 2009, cuando ya estaba vigente la nueva CPE, se aprobó la creación del bono “Juana Azurduy” mediante DS 66, con el fin de disminuir los niveles de mortalidad materna e infantil y la desnutrición crónica de niños/as menores de dos años, en el marco del Programa Desnutrición Cero y las políticas de erradicación de extrema pobreza, con indudable impactos previstos en el área rural.

2.3 La crisis alimentaria de 2007-2008

Como ya se señaló en varios momentos de este documento, en los años 2007 y 2008 coincidieron imprevistamente dos fenómenos independientes, cuya confluencia –más el factor sociopolítico que vivía el país– conformaron una “tormenta perfecta”: los devastadores efectos de los sucesivos fenómenos naturales El Niño y La Niña y las repercusiones de la crisis alimentaria internacional. Pero por alguna razón desconocida, la literatura histórica reliva esos momentos por su dimensión política haciendo casi abstracción de la dimensión alimentaria. Es más, incluso

los/as expertos/as agrarios del país, extrañamente, cuando realizan análisis retrospectivos de la gestión gubernamental del MAS, obvian o minimizan ese episodio, e incluso hay quienes asignan mayor importancia como crisis alimentaria a lo que aconteció en 2011, siendo que la inflación acumulada ese año apenas llegó a 6,9%, muy lejos del que se registró en 2007 y 2008 y sin la gravedad de la escasez y el ocultamiento de esos años⁴⁵.

Para comprender las dimensiones de este episodio se debe mencionar que ya en 2006 (en los primeros meses) se registraron inundaciones inusuales (por su gravedad) en algunas zonas de las tierras bajas del país; de ahí que una de las primeras medidas del gobierno de Morales fue la declaratoria de emergencia nacional (DS 28610). Obviamente el fenómeno afectó en alguna medida la capacidad productiva de esas zonas, pero no para causar alguna crisis en el sector agro-empresarial, dominante en ellas.

Los últimos meses de 2006 y primeros de 2007 se repitieron las inundaciones, pero esta vez provocadas por El Niño y en proporciones mucho mayores que el año anterior, afectando directamente las zonas productoras de la agro-empresa en Santa Cruz y Beni. El gobierno reaccionó declarando emergencia nacional en enero (DS 29013), pero minimizando discursivamente la gravedad de los efectos del fenómeno, a pesar de que en febrero tuvo que declarar situación de desastre nacional (DS 29040). Empero, más o menos desde marzo comenzaron a escasear algunos productos provenientes de la agroindustria cruceña que habían devenido en alimentos de consumo masivo en el país, como el aceite y el azúcar. Además, como reflejo inicial de las manifestaciones de la crisis alimentaria internacional también comenzó a presentarse dificultades en la importación de trigo –producto de gran importancia en las compras bolivianas de Argentina desde los años 90– por el control que comenzaron a ejercer los países exportadores. Obviamente estos fenómenos determinaron la elevación de precios de estos productos en el país y un gradual “contagio” a otros agro-alimentos.

Ante esta situación, en abril el gobierno nacional tuvo que aprobar el DS 29090 disponiendo temporalmente (por tres meses) reducir a cero por ciento el gravamen arancelario a la importación de trigo y su harina. Pero frente a la persistencia de la situación, en julio (DS 29182) tuvo que prolongar por otros tres meses la medida. Y unos días después, seguramente ante las proyecciones de agravamiento de la situación, se emitió el DS 29195 que aprobó recursos de fideicomiso por un monto de \$us 18 millones (ampliable a \$us 40 millones) a ser administrado por el BDP para la “compra, importación y comercialización de harina de trigo para su venta en efectivo, a través de la PL- 480”.

45 Colque et al (2015), por ejemplo, sostiene que el origen del forzado acercamiento del gobierno al sector agro-empresarial ocurrió en 2011 a raíz del ocultamiento de alimentos que puso en práctica este sector en respuesta a la pretensión gubernamental de eliminar el subsidio a los combustibles a fines de 2010. Según su razonamiento, esa acción empresarial generó inflación e inestabilidad, lo que “convenció” al gobierno de renunciar a toda pretensión futura de subir el precio de los combustibles y de someterse al poder agro-empresarial.

El gobierno –a través del DS 29339– dispuso la aprobación del Programa Productivo para la Seguridad y Soberanía Alimentaria 2008 para que contribuya a la “estabilidad de precios de los alimentos básicos en el marco del nuevo modelo de desarrollo productivo establecido en el PND”, asignando un monto de \$us 58,99 millones

En agosto se promulgó el DS 29229 que dispuso la suspensión de la exportación de trigo y su harina, y manteca animal y/o vegetal (con el fin de evitar su salida vía contrabando porque se trata de productos mayormente importados). En esos momentos ya era evidente que el país había ingresado en una escalada inflacionaria, situación que el gobierno lo admitió pero atribuyéndola exclusivamente al ocultamiento y especulación del sector agro-empresarial, siendo que el trigo y su harina provenía esencialmente del exterior. Poco después se aprobó el DS 29231 que creó otro fideicomiso de \$us 10 millones a ser administrados por el FONDESIF destinados a financiar el Programa de Repoblamiento Ganadero Bovino en el departamento de Beni (donde se había registrado la pérdida de más de 150.000 cabezas de ganado a causa de las inundaciones provocadas por El Niño, según lo reconoció el mismo gobierno).

En octubre el gobierno volvió a ampliar por otros tres meses la vigencia del diferimiento del gravamen arancelario a la importación de varios productos alimenticios (DS 29291), y creó otro fondo de fideicomiso de Bs 15,8 millones administrados nueva mente por FONSESIF destinado a financiar la compra de pasivos por insumos agrícolas de pequeños productores agrícolas afectados por El Niño.

A mediados de noviembre, cuando la inflación ya había rebasado los dos dígitos y varios productos esenciales agudizaban su escasez, el gobierno –a través del DS 29339– dispuso la aprobación del Programa Productivo para la Seguridad y Soberanía Alimentaria 2008 para que contribuya a la “estabilidad de precios de los alimentos básicos en el marco del nuevo modelo de desarrollo productivo establecido en el PND”, asignando un monto de \$us 58,99 millones (\$us 42,5 millones para que EMAPA apoye la producción de trigo, arroz, maíz, soya y provea insumos agropecuarios; \$us 1,6 millones para que SEPA apoye en la producción y provisión de semilla de papa; \$us 4,9 millones para el apoyo a la producción de maíz, choclo, papa, tomate y cebolla mediante transferencias no reembolsables privado comunitarias; y \$us 10 millones para la segunda fase del Programa de Repoblamiento Ganadero, mediante créditos productivos). Obviamente se trató de una medida de emergencia porque el PND no contemplaba ningún “Programa Productivo para la Seguridad y Soberanía Alimentaria”.

En este mismo DS se dispuso un nuevo diferimiento temporal de tres meses de los aranceles de importación de varios “productos alimenticios estratégicos” (arroz, azúcar, maíz, aceite de soya, otros aceites, trigo y sus derivados, animales vivos, y carne). También se autorizó a la PL- 480, a

EMAPA y a la UPRE a importar en forma directa, acopiar y comercializar alimentos, con el fin de controlar el alza de precios. Por último, se dispuso el registro obligatorio del arroz, maíz, trigo, carne de res, tomate, papa, azúcar y aceites, en el Registro de Exportaciones.

Ese mismo mes (noviembre), mediante DS 29346, se dispuso excluir de la prohibición de exportación a la manteca animal y vegetal que había sido establecida en agosto con el DS 29229. Y a fines de ese mismo mes, como ya se refirió, el gobierno promulgó el DS 29349 disponiendo el cambio de la escala arancelaria del universo de importaciones del país a regir desde enero de 2008, donde la mayoría de los productos agrícolas primarios originados en la agricultura indígena campesina, pasaron a tener entre 15% y 20% de gravamen arancelario en vez del 10% rigió por dos décadas.

Entonces, a fines de 2007, antes de conocerse la manifestación del fenómeno La Niña, la crisis alimentaria no había cobrado contornos graves (como en África o en Haití), pero no era mínima como el gobierno la pretendió mostrar (como defensa ante los ataques de la oposición política). La escasez de alimentos (especialmente los originados en el sector agro-empresarial, pero también los importados como el trigo y su harina) y la consiguiente escalada inflacionaria (a fines de ese año la inflación acumulada llegó a 11,7%⁴⁶ y la de alimentos a 13,7%) fueron la fiel expresión de los efectos combinados de El Niño y la crisis alimentaria internacional, sin negar que hubo también acciones de sabotaje de algunos grupos agro-empresariales.

Pero otras medidas que adoptó el gobierno a fines de ese año hacen ver que ya en esos momentos –casi al mismo tiempo en que aprobó la versión “final” del PND y el plan sectorial del MDRAyMA– también comenzó a percatarse que las limitaciones productivas que tenía el sector indígena campesino eran mucho mayores que el percibido a través de su diagnóstico acerca de los efectos del neoliberalismo. Sólo así se explica que, además de los recursos previstos en el plan sectorial para la revitalización productiva de este sector y de una primera asignación presupuestaria para el Programa Productivo para la Seguridad y Soberanía Alimentaria, el gobierno haya tenido que asignar otros casi \$us 7 millones con destino exclusivo al fortalecimiento de la producción agrícola indígena campesina a través de ese Programa, siendo que este sector no había sido prácticamente afectado por El Niño⁴⁷. Incluso la elevación de los aranceles de los productos primarios agrícolas, muy posiblemente buscaron respaldar este propósito adicional.

La crisis se retroalimentó desde enero de 2008 cuando comenzó a manifestarse La Niña, repitiendo las graves inundaciones prácticamente en las mismas zonas que afectó El Niño en 2007. Así es que a mediados de ese mes el gobierno tuvo que volver a disponer emergencia nacional mediante DS

46 Este índice fue casi cien por cien mayor al registrado un año antes y sólo comparable al que se registró en 1995. Y no sólo eso, fue la segunda inflación mayor de Sudamérica después de Venezuela, según la CEPAL.

47 Información respaldada por la CEPAL (2008). Pero varios productos originados en este sector también comenzaron a escasear (y a subir de precio) posiblemente porque se presentaron algunas restricciones en la oferta del tipo de este tipo de productos en los países limítrofes de donde se importa legal e ilegalmente varios de ellos desde comienzos del actual siglo.

29425 y el siguiente mes, a través del DS 29438, declarar estado de desastre nacional. Asimismo, en respuesta a la exigencia de los sectores agro-empresariales de suspender la verificación de la FES de la tierra, tuvo que disponer una pausa de esta verificación “hasta el restablecimiento de las condiciones materiales mínimas que permitan reiniciar las operaciones y actividades productivas en los predios afectados” (DS 29452).

Casi inmediatamente después (a fines de febrero) se aprobó el DS 29453 que creó el Fondo para la Reconstrucción, Seguridad Alimentaria y Apoyo Productivo, con un monto equivalente a \$us 600 millones (con un crédito del BCB) “destinados a la solución de situaciones de encarecimiento de precios, desabastecimiento e inseguridad alimentaria emergentes de desastres, la reconstrucción de infraestructura productiva y social, así como la recuperación de los procesos productivos”, a través de diversas líneas de financiamiento a entidades estatales y sectores productivos de pequeña, mediana y gran escala vinculados a la producción de alimentos y afectados por desastres⁴⁸.

Empero, la crisis siguió agravándose por una mayor escasez e inflación de alimentos y por la abierta contaminación de la situación con las posiciones políticas opuestas al gobierno que provenían de la “media luna” y especialmente de los sectores agro-empresariales, quienes –en reacción a la supuesta desatención premeditada del gobierno– habrían comenzado a ocultar su producción y/o a exportarla. Así es que el mismo mes (febrero) el gobierno volvió a diferir el gravamen arancelario de importaciones de varios productos (carne de res, de pollo, trigo y su harina, maíz, arroz, y aceites y grasas vegetales), pero esta vez por un año, según el DS 29460. Y algo más, mediante esta medida, por primera vez el gobierno comenzó a controlar las exportaciones de algunos productos agropecuarios, prohibiendo en este caso la exportación temporal de los mismos productos liberados en su importación, excepto los aceites y grasas vegetales.

A partir de allí el gobierno apeló recurrentemente a esta política de control de las exportaciones de productos agropecuarios (fundamentalmente de origen agro-empresarial), autorizando esas operaciones por productos individuales, con base en cupos o licencias y/o tiempos definidos, en función del abastecimiento del mercado interno⁴⁹. En tal sentido, durante el resto de la gestión 2008 se aprobó por lo menos una decena de Decretos Supremos dirigidos a este control, con la lógica y furibunda protesta del sector afectado. Entretanto, la inflación siguió elevándose, llegando

⁴⁸ Por ejemplo, compra de producción nacional, importaciones y comercialización de alimentos e insumos a cargo de entidades estatales; emergencias sanitarias a ser atendidas mediante el SENASAG; transferencias no reembolsables para micro y pequeños productores agropecuarios y artesanos; financiamiento crediticio para micro y pequeños productores de alimentos canalizados mediante el BDP; financiamiento crediticio para pequeños y medianos productores de alimentos; co-financiamiento a medianos y grandes productores de alimentos mediante el sistema financiero nacional; y programas de reconstrucción de infraestructura y vivienda.

⁴⁹ Es más, desde ese momento, el control de las exportaciones de alimentos (especialmente de los originados en el sector agro-empresarial) devino en una política fundamental del actual gobierno para garantizar la disponibilidad de esos productos en el mercado interno, política que se mantiene en la actualidad.

a un máximo en marzo cuando la variación porcentual del IPC respecto de 2007 fue de 8,91% y la de alimentos y bebidas 15,16%.

En abril se aprobó el DS 29532 que autoriza la inscripción Bs 1.116 millones proveniente del crédito otorgado por el BCB con destino al Fondo para la Reconstrucción, Seguridad Alimentaria y Apoyo Productivo. Al mismo tiempo este DS instruye la transferencia de esos recursos a varias entidades estatales, entre las que destacan EMAPA con Bs 596,8 millones para "la solución de situaciones de encarecimiento de precios, desabastecimiento e inseguridad alimentaria" y el Ministerio del Agua con Bs 74,6 millones "para la recuperación de procesos productivos con atención de riego".

Todo hacía prever que el país se encaminaba a una crisis incontrolable. Empero, de manera totalmente inesperada, a fines de abril, el gobierno (el INE) anunció que la inflación había bajado, sorprendiendo a todos, porque en los hechos no se sintió que ello hubiera ocurrido. Lo que pasó es que simplemente el gobierno había determinado cambiar la metodología de la medición del IPC, escudándose hábilmente en compromisos internacionales al respecto que debían ser cumplidos⁵⁰. Más allá de las críticas, esta decisión tuvo la virtud de "despejar" en gran medida los factores especulativos que, sin duda, agravaban la situación. Por tanto, en conjunción con las medidas de control de las exportaciones e importaciones agropecuarias, el gobierno logró al menos detener la escalada inflacionaria en los siguientes meses.

En agosto del mismo año, por DS 29710, se dispuso el traspaso de EMAPA al Ministerio de Producción y Microempresa y la incorporación del sector agroindustrial como sujeto de su apoyo como parte de la cadena productiva de alimentos, de las necesidades de estabilización del mercado interno de productos agropecuarios y agroindustriales, y de la comercialización en el mercado interno y externo. Fue la primera norma que incorporó abiertamente al sector agro-empresarial a los programas de revitalización productiva.

Los precios comenzaron a bajar efectivamente más o menos desde mediados de 2008, casi a la par del freno que también comenzó a presentarse en la crisis alimentaria internacional. Con todo, aun con los cambios metodológicos que se introdujeron en la medición del IPC, la inflación acumulada a diciembre de 2008 llegó a 11,9%, algo mayor que un año antes, pues cerca a fines de ese año hubo un momento de rebrote inflacionario, signo de que la situación no había sido controlada totalmente.

El año 2009 fue el que con mayor rigor resultó afectado el país por la crisis económica internacional desatada a mediados de 2008, debido a la caída abrupta y generalizada de los precios internacionales de las materias primas (en especial del petróleo), que repercutió inmediatamente en la economía nacional y en la contracción de los precios internos, causando un mayor alivio del

⁵⁰ Se trata de la adopción de un nuevo año base para la medición del IPC y de sus variaciones porcentuales. Esta nueva forma de medición reduce la ponderación de algunos bienes y servicios de la canasta familiar, especialmente los del capítulo de Alimentos y Bebidas. De ahí que los cálculos publicados por el INE a partir de abril de ese año reflejen un índice de inflación claramente subvaluando su verdadero nivel.

gobierno en términos de inflación. En ese contexto, en agosto, a través del DS 255, se inició la política de subvención a la producción y comercialización de ciertos productos agropecuarios y sus derivados, que prevalece hasta hoy. Este Decreto dispuso que la política fuera implementada por EMAPA para apoyar la producción agropecuaria de productores de pequeña y mediana escala, comunitarios e indígena originario campesinos (facilitando disponibilidad de insumos y semillas de calidad), y la provisión de alimentos a precio justo a la población (eliminando la intermediación especulativa). Para la gestión 2009 el Decreto aprobó un monto total de hasta Bs 98 millones.

El índice de la inflación acumulada en 2009 no superó el 1%, magnitud que no sorprendió mucho a los especialistas por la caída del PIB nacional (fue el año de más bajo crecimiento del PIB en la última década) y, por supuesto, dio pie a que el gobierno diera por superada totalmente la crisis alimentaria. No obstante, dado el paralelismo del comportamiento de esta crisis y la económica en el nivel internacional y nacional, es difícil asegurar que el descenso de la inflación en el país se trató sólo de una coincidencia con el descenso de los precios internacionales de los alimentos y/o de un efecto exclusivo de las acciones del gobierno. Por lo mismo, es más difícil aceptar que ese logro se hubiera dado porque el gobierno consiguió superar las verdaderas causas que originaron la crisis en el país.

Según estimaciones de la CEPAL (2008), el balance económico de los dramáticos momentos causados por El Niño y La Niña fue de casi \$us 400 millones⁵¹ sólo en daños y pérdidas en el sector agrícola y ganadero debido a las inundaciones. A ello habría que sumar otros miles, sino cientos, de millones de dólares que el gobierno tuvo que invertir en salvataje, reconstrucción y apoyo a la recuperación productiva. A ello se debe añadir el costo de las importaciones de alimentos, el de la reducción de los aranceles de importación, el de la restricción de las exportaciones, la subvención, etc.

Y contrariamente a lo que sostienen los especialistas y expertos agrarios y económicos, es más posible que haya sido esta crisis la que forzó (o "convenció") al gobierno a cambiar su posición respecto del sector agro-empresarial y su visión de la agricultura indígena campesina, con todas las consecuencias conocidas. En efecto, es muy posible que su decisión inicial de basar la provisión de alimentos en la producción indígena campesina (expuesta en ambas versiones del PND 2006-2011) y prescindir del sector agro-empresarial, tuvo que ser abandonada porque la crisis le mostró descarnadamente que: a) la alimentación nacional ya no dependía de la producción

51 El Niño causó daños y pérdidas por \$us 123,3 millones entre 2006 y 2007 (\$us 79,8 millones correspondientes al valor bruto de la producción agrícola y \$us 43,5 millones por daños y pérdidas de la ganadería en general). La Niña ocasionó daños y pérdidas por \$us 276,5 millones entre 2007 y 2008 (\$us 223,5 millones correspondientes al valor bruto de la producción agrícola perdida y \$us 52 millones por daños y pérdidas de la ganadería en general).

indígena campesina sino de la agro-empresa y de algunas importaciones cruciales⁵²; b) la dieta alimenticia en las ciudades y el campo consistía en gran medida de alimentos procesados; c) los sistemas productivos indígena campesinos se habían debilitado o se habían reconvertido a rubros enteramente comerciales, sin mayor diversificación y d) por tanto, el sistema agro-alimentario nacional había adquirido altas características de vulnerabilidad.

Esta realidad seguramente condujo al gobierno a aceptar de forma interna que no podía prescindir de la agro-empresa como proveedor de alimentos, por lo que debía concretar cuando menos algún nivel de coordinación con base en un “armisticio” del enfrentamiento sociopolítico. Y si bien el acercamiento abierto a este sector no fue inmediato, existen elementos para presumir que se fue incubando desde esos años, como la ampliación del apoyo de EMAPA al sector agroindustrial dispuesto en agosto de 2008 y la flexibilización del ímpetu inicial de las acciones de reversión de tierras de latifundios. Es más, quizás la “negociación” extra Asamblea Constituyente de la nueva CPE sobre los aspectos vinculados a este sector, ya fue parte de ese proceso.

2.4 El gasto público agropecuario en la etapa 2006-2009

Es difícil cuantificar con relativa exactitud los montos de recursos que se ejecutaron entre 2006 y 2009 en el sector agropecuario no sólo por el “clásico” desorden con el que las entidades estatales suelen presentar estos aspectos, sino porque –como se vio– la crisis alimentaria generó necesidades de gastos e inversiones imprevistas, al margen del “Plan para la Revolución Rural, Agraria y Forestal” del MDRAyMA. El Plan Sectorial 2010-2015 de esta entidad, a modo de evaluación, registra esta información teóricamente para el período 2006-2010, pero básicamente se remite a un listado de actividades y/o de proyectos con cifras de gastos (a veces de todo el período, otras de algunos años o menos) que no permiten obtener una suma de la etapa.

Consiguientemente, es imposible determinar con esta información el total ejecutado por el gobierno central en el sector agropecuario nacional en la primera etapa del “proceso de cambio”. Peres y Medeiros (2011) ensayan ese cálculo pero tomando en cuenta también al gobierno subnacionales (Prefecturas y municipios), reduciéndose al período 2006-2008 y, muy probablemente, obviando los gastos extraordinarios con motivo de la crisis de 2007-2008, canalizados incluso por otros sectores (como seguramente ocurrió con EMAPA, que fue transferida al Ministerio de Producción y Microempresa). Consignan que el gasto público ejecutado⁵³ en ese período sumó aproximadamente \$us 2.500 millones.

52 En varias entrevistas con medios de comunicación el Presidente Evo Morales ha descrito el dramatismo de esa dependencia de las importaciones, particularmente del trigo, explicando que en los momentos más duros de la crisis tuvo que llamar personalmente a la Presidenta de Argentina para viabilizar la importación de ese producto prácticamente con carácter excepcional, al amparo de la amistad y las coincidencias ideológicas.

53 Según estos autores, el gasto público agropecuario comprende: ordenamiento territorial (incluyendo saneamiento y titulación de tierras; electrificación rural; inversión productiva (riego y otra infraestructura agropecuaria); caminos y puentes vecinales; investigación y extensión agropecuaria; fomento agropecuario (que incluye sanidad animal y vegetal, y provisión de insumos y equipo agropecuario); gestión del riesgo y del medio ambiente; y otros (proyectos integrales y gastos de administración).

Liendo (2011) consigna información institucional (del MDRAyMA), pero por lo mismo puede ser muy próxima al gasto regular institucional y de los programas específicos, pero no al gasto total originado en el gobierno central porque seguramente no considera el presupuesto extraordinario asignado con motivo de la crisis alimentaria.

Cuadro 9. Presupuesto del MDRAyMA en la etapa 2006-2009

Año	Presupuesto (en Bs)	
	Programado	Ejecutado
2006	69.055.767	64.770.174
2007	80.982.830	66.303.334
2008	83.779.752	66.303.334
2009	104.722.918	77.711.922
TOTAL	338.541.267	275.088.764

Fuente: Transcrito de Liendo (2011), con base en MDRT

Según la información presentada por esta autora (Cuadro 9), el presupuesto programado del MDRAyMA en el período "con plan" fue mayor que el del período "sin plan" (en más de Bs 30 millones), pero la ejecución fue relativamente pareja (en el período "con plan" se ejecutó sólo algo más de Bs 13 millones que en el período "sin plan"). Pero algo que resulta muy extraño es que en el marco de la ejecución del plan sectorial (período "con plan") la inversión a través de los programas relacionados con la seguridad y soberanía alimentaria se redujo en términos de presupuesto. Por ejemplo, el presupuesto de PROSACA (Programa Sanidad de Camélidos Sudamericanos) bajó de Bs 2,2 en 2008 a Bs 1,3 millones en 2009; el del EMPODERAR-PAR de Bs 15,6 a Bs 14,6 millones; el de CRIAR-PASA de Bs 127,9 a Bs 64,2 millones; y el de SENASAG de Bs 48,2 a Bs 40,4 millones. En cuanto a ejecución, PROSACA apenas pudo ejecutar en promedio 16%; los programas más directamente relacionados con la agricultura indígena campesina reportaron índices de ejecución más altos, pero lejos del ideal (EMPODERAR-PAR en promedio 74% y CRIAR PASA 45%).

Hasta fines de 2009 la asignación de maquinaria y equipos alcanzó a algo menos de 1.000 tractores, según se deduce de la información proporcionada por el propio Presidente Morales y por el Compendio Agropecuario 2012 del Ministerio de Desarrollo Rural y Tierras⁵⁴. Sin embargo, esta reducción relativa de la distribución de tractores no significó que el programa hubiera tenido dificultades de financiamiento o que hubiera disminuido el interés de las comunidades indígena campesina; al contrario, en 2008 el gobierno logró un nuevo financiamiento de \$us 35 millones para este fin y, según consigna Liendo (ibíd.), a fines de 2009 el MDRT tenía registrada una demanda de algo más de 9.000 tractores en todo el país.

Como se ve el único dato completo que se puede rescatar de esta información es el del gasto

⁵⁴ En su mensaje-informe de 2010 refirió que hasta fines de 2009 su gobierno entregó a comunidades indígenas y campesinas en todos los departamentos un total de 2.066 tractores agrícolas, 39 camiones y 865 implementos. Siendo que entre 2006 y 2007 se entregaron más de 1.000 tractores según el Compendio Agropecuario 2012, se obtiene que entre 2008 y 2009 se entregaron algo menos de 1.000 tractores.

institucional (del MDRAyMA). El resto básicamente permite obtener comportamientos, pero no magnitudes totales. Por ejemplo, los bajos niveles de ejecución presupuestaria especialmente durante el período “con plan” (quizás por efecto del factor sociopolítico, que se agudizó en esos años) y –sorprendentemente– los recortes presupuestarios de los programas vinculados directamente del apoyo a la producción agropecuaria indígena campesina en ese período (el peor de la crisis alimentaria).

2.5 La producción agrícola en la etapa 2006-2009

En este capítulo se presenta un breve análisis del comportamiento cuantitativo de la agricultura nacional, la agricultura indígena campesina y, por defecto, de la agricultura agro-empresarial durante la primera etapa del “proceso de cambio”. Esta valoración en alguna medida es “subjetiva” porque no sólo se basa en magnitudes cuantitativas, sino porque es también interpretativa de algunas de esas magnitudes, de algunos efectos de las políticas públicas y de algunos fenómenos del contexto, o de una confluencia de varios o todos estos factores.

En el Cuadro 10 se ha consignado información sobre la superficie cultivada de grupos de productos entre 2006 y 2010 (se abarca la gestión 2009-2010 porque este bienio comprende la siembra que se realizó en 2009) y, en algunos casos (como la soya, el girasol, el maíz), las siembras de invierno de ese año. Asimismo, en el Cuadro 11 se registra información oficial de producción agrícola entre 2006 y 2010, también por grupos de productos (se incluye la campaña 2009-2010 porque se supone que la siembra de 2009 (salvo la de invierno) se cosechó en 2010. Esta información es incompleta porque se refiere a unos pocos productos agrícolas, pero puede dar una idea general del comportamiento productivo de la agricultura nacional por tratarse de los principales productos. Y en el Cuadro 12 se consigna información oficial de las cantidades importadas de algunos productos primarios y agroindustriales durante el período considerado. La idea es que con toda esta información se pueda ver grosso modo si las políticas públicas implementadas durante esa primera etapa repercutieron en alguna medida en una ampliación de la frontera agrícola y, por consiguiente, en un aumento de la producción o, por el contrario, se tuvo que apelar a la importación de productos agro-alimentarios.

Cuadro 10. Superficie cultivada por grupos de cultivos (en hectáreas)

Grupos de cultivos	Campaña agrícola				
	2006-2007	2007-2008	2008-2009	2009-2010	Aumento 2006-2009 (en %)
CEREALES	885.550	962.018	1.006.058	891.255	0,64
ESTIMULANTES	36.324	37.573	38.851	38.442	5,8
FORRAJES	93.823	95.986	99.046	98.558	5,0
FRUTAS	101.999	103.570	106.765	109.068	6,9
HORTALIZAS	102.012	102.150	102.662	127.574	25,0
INDUSTRIALES	1.332.756	1.275.090	1.409.509	1.348.397	1,2
TUBERCULOS	199.236	208.057	211.736	209.834	5,3

Fuente: Instituto Nacional de Estadísticas (INE), www.ine.org.bo

Cuadro 11. Producción agrícola por grupos de cultivos (en TM)

Grupos de cultivos	Campaña agrícola				
	2006-2007	2007-2008	2008-2009	2009-2010	Aumento 2006-2009 (en %)
CEREALES	1.792.642	2.109.850	2.371.751	1.842.098	2,7
ESTIMULANTES	30.727	31.760	32.917	33.570	9,2
FORRAJES	311.033	316.972	329.239	335.501	7,9
FRUTAS	853.409	853.464	880.637	905.653	6,1
HORTALIZAS	270.784	277.782	279.405	310.807	14,8
INDUSTRIALES	8.267.695	9.004.405	10.120.298	8.078.083	-2,3
TUBERCULOS	1.147.557	1.179.850	1.205.808	1.230.700	7,2

Fuente: Instituto Nacional de Estadísticas (INE), www.ine.org.bo**Cuadro 12. Importación de algunos productos primarios y agroindustriales (en TM)**

Productos	Año			
	2006	2007	2008	2009
Arroz	2.011,3	13.337,1	43.964,0	16.190,0
Harina de trigo	157.260,7	230.070,3	233.704,1	335.203,0
Trigo	129.725,6	109.592,2	88.054,2	45.837,0
Frutas	23.965,5	26.362,3	26.518,0	33.816,0
Tomate	467,4	532,9	304,3	368,0
Papa, tubérculos y raíces	1.992,7	17.214,0	23.354,0	10.762,0

Fuente: Instituto Nacional de Estadísticas (INE), www.ine.org.bo

Como muestra el Cuadro 10, en términos globales hubo un crecimiento de la frontera agrícola, aunque de un modo absolutamente disímil y con altibajos si se considera el comportamiento por año. Además, llama la atención que los mayores crecimientos en la etapa se hubieran registrado en los grupos menos esperados como las hortalizas, los estimulantes y los forrajes, en tanto que en los grupos que generan mayores expectativas de crecimiento (industriales y cereales) por tener preeminencia del sector agro-empresarial, sus tasas de crecimiento en la etapa son pobres. Desde esta perspectiva global se podría decir en primera instancia que hubo una relativa buena respuesta de los productores del sector indígena campesino a las políticas gubernamentales de incentivo, porque fueron los grupos con preeminencia de estos productores que ampliaron más su frontera, especialmente el grupo de las hortalizas. Aunque con la misma lógica se podría afirmar que esa respuesta fue decepcionante en el caso del grupo de cereales, por los fuertes incentivos y apoyo directo que ejecutó el gobierno especialmente a la producción de trigo. Empero, no se debe soslayar los efectos que pudieron haber tenido El Niño y La Niña precisamente en los grupos de cereales e industriales, porque su mayor área de producción está en las tierras bajas.

El comportamiento de la producción (Cuadro 11) es más o menos coherente con el de la superficie cultivada. Las diferencias positivas y negativas entre una y otra magnitud no necesariamente deben ser interpretadas como manifestaciones de mejoras o caídas de la productividad por cuanto

no existe una correspondencia absoluta entre los datos de área cultivada y producción en cada uno de los años considerados. No obstante, aun con esa salvedad, llama la atención el índice negativo que registra en la etapa el grupo de industriales en su nivel de producción. Con cierto forzamiento se puede atribuir esa baja productiva a los efectos de El Niño y La Niña hasta la cosecha de 2009, pero es mucho más difícil hacerlo hasta la cosecha de 2010. En consecuencia, se debe buscar en otros factores esa caída significativa de los niveles de producción de los productos de este grupo.

Empero, estas magnitudes agregadas no permiten establecer una asociación de sus cambios a los efectos de las políticas agrícolas que se adoptaron en esos años, porque –como ya se describió en capítulos anteriores– esas políticas en varios casos fueron diferenciadas, es decir, no necesariamente a toda la producción agrícola, ni siquiera a toda la producción indígena campesina. Consiguientemente, para tratar de acercarse más apropiadamente a esa asociación se hace necesario un análisis desagregado y no grupal, cuando menos de algunos productos que puedan ser considerados importantes. De ese modo incluso se podría establecer si además de las políticas intervinieron otros factores en su comportamiento (de su frontera agrícola y la producción). A continuación se ensaya ese análisis.

En el caso de los productos del grupo de industriales, como se dijo, su comportamiento errático pudo haber estado determinado por las inundaciones causadas por El Niño y La Niña. La campaña 2006-2007 fue mayor que la del año anterior en términos de área cultivada. Ese crecimiento (viendo el comportamiento por productos) se explica en parte por la ampliación de la caña de azúcar y de la soya, pero en mayor medida por la del girasol. Sabiendo que el girasol es un cultivo esencialmente de rotación (para la siembra de invierno) es posible que los productores hayan decidido incrementar ese cultivo luego de las inundaciones no graves de 2006. En cambio, en la campaña 2007-2008, los efectos de El Niño son incontestables: se redujo sustancialmente el área cultivada de soya, y aunque aumentó fuertemente el del girasol (seguramente en invierno) y levemente la caña, fue insuficiente para evitar una caída del área cultivada como grupo.

La siguiente campaña (2008-2009) siguió creciendo sustancialmente el área cultivada del girasol en tanto que la soya volvió a crecer aunque en una proporción menor que el girasol (la caña creció levemente). Seguramente la lógica fue la misma, es decir, que los productores aprovecharon la época de invierno (después de las inundaciones de La Niña) para intensificar el cultivo del girasol (y quizás de la soya, porque puede ser también cultivada en invierno). Entonces, fueron estos comportamientos los que determinaron el crecimiento del área sembrada del grupo en esa campaña. Al parecer, la producción de caña de azúcar fue la más afectada por El Niño y La Niña, ya que desde la campaña de 2007 fue reduciendo su área; siendo un cultivo típicamente de verano es muy posible que la recurrencia de las inundaciones haya desincentivado su ampliación.

Finalmente, la caída del grupo en la campaña 2009-2010 se explica por una inesperada y fuerte reducción de la superficie cultivada del girasol y un crecimiento pequeño de la soya. No habiendo existido factores naturales importantes, es probable que esa baja de los productos oleaginosos

obedezca a una reacción de los productores a la prohibición gubernamental de las exportaciones (que rigió desde 2008). No obstante, tampoco se debe perder de vista que precisamente entre 2007 y 2009 el precio internacional del girasol cayó de \$us 245 a \$us 168 la TM, y que sus rendimientos se frenaron en 2007 y 2008 para comenzar a caer en 2009, según información de IBCE (2012).

En el caso de la agricultura indígena campesina, para ensayar ese ejercicio de asociación entre su comportamiento en la etapa y las políticas públicas que rigieron, se ha visto apropiado construir también el Cuadro 13 donde figuran los productos alimenticios primarios que –se sabe con alguna certeza– se originan en la agricultura indígena campesina o tienen algún grado de participación de ella. En este Cuadro, por una parte, se mide el incremento (o decremento) de la superficie cultivada de cada producto en la etapa; por otra, se ha calculado para cada cultivo la producción per cápita en dos momentos de la etapa (al inicio y al final), utilizando proyecciones de población de CEPAL (2014). Nuevamente se debe aclarar que las variaciones proporcionales del área cultivada y de la producción no son estrictamente comparables por lo que no denotan necesariamente aumentos o caídas de la productividad.

La idea de plantear la producción per cápita en esos dos años tiene que ver con el hecho de que, salvo unos pocos que también se exportan, se trata de productos básicamente dirigidos al consumo nacional. Siendo así, en vez de mostrar sólo comportamientos comparables con tendencias previas, que permiten medir sólo su mayor o menor aumento respecto de esas tendencias, puede ser mucho más interesante y útil mostrar comportamientos en función de sus efectos en la cantidad disponible para la población, porque se supone que esa cantidad debe por lo menos mantenerse en el tiempo. Por tanto, teniendo la variación de la producción per cápita en la etapa y la del aumento de la población (aproximadamente 6,5% con base en las proyecciones de la CEPAL), se puede ver de forma aproximada si esa variación cuando menos logra mantener la cantidad disponible del respectivo producto en el tiempo.

En los primeros lugares del referido Cuadro 13 se han seleccionado a cinco productos históricamente transables de exportación (quinua, cacao, frejol, banano y café). Se puede ver que, salvo el banano y el café, todos ellos ampliaron notablemente su frontera agrícola, mucho más el frejol (lo que explica prácticamente la totalidad del notable crecimiento de la frontera agrícola del grupo de hortalizas que muestra el Cuadro 10). Esa ampliación en el caso de la quinua se explica por su creciente tendencia del crecimiento de su exportación, pero en el caso del frejol resulta algo extraño (quizás muchos productores decidieron apostar a este cultivo porque puede ser sembrado en invierno y/o porque sus precios en el mercado externo subieron en esos años y/o porque en ningún momento enfrentó el control de la exportación dispuesto por el gobierno).

Con relación a la producción, en principio se evidencia que el banano y el café no alcanzaron a aumentar en una proporción que garantice la misma cantidad per cápita disponible en 2006. No obstante, a pesar de que en los otros tres casos se rebasó incluso esa cantidad, no se puede

asegurar que la cantidad disponible se mantuvo o creció porque en la producción per cápita está incluida la cantidad que se destinó a la exportación. Sólo para tener una idea aproximada del peso de este comercio, en el caso de la quinua, restando la cantidad exportada en 2010, la disponibilidad se reduce a 2 kg; en el caso del café a 2,5 kg, y en el del frejol incluso a una cifra negativa (obviamente no es posible asegurar que efectivamente se presentó esta situación porque no se tienen los suficientes datos).

Cuadro 13. Variación de la superficie cultivada y de la producción per cápita de productos vinculados a la agricultura campesina

Productos	Superficie cultivada (en has)			Producción per cápita (en kg)		
	2005-2006	2009-2010	Variación (%)	2006	2009	Variación (%)
Quinua	46.316	63.010	29	3,0	3,5	17
Cacao	7.153	8.627	13	0,41	0,46	12
Café	27.907	29.815	4	2,8	2,9	3,5
Banano	16.375	17.492	4	16,3	15,7	-4
Fríjol (*)	27.711	55.493	74	3,5	3,9	11
Cebolla	8.119	9.360	15	6,7	8,0	19
Tomate	5.387	5.062	-6	6,2	5,4	-13
Papa	161.014	180.416	12	93,4	97,3	4
Yuca	30.803	29.418	-4	30,7	25,3	-17,5
Maíz Choclo	7.547	7.539	0	2,4	2,3	-4
Plátano	35.767	36.495	2	37,7	33,4	-11
Mandarina	11.972	16.322	36	11,2	12,9	15
Naranja	21.796	24.488	12	16,4	16,8	2
Piña	4.142	4.083	-1	5,4	4,9	-9
Ajo	1.353	1.539	14	0,7	0,7	0
Arveja	14.446	15.006	4	2,4	2,3	-4
Uva	4.024	4.262	6	2,7	2,5	-7
Durazno	5.283	5.926	12	3,4	3,3	-3
Haba	32.173	33.575	4	6,0	5,8	-3
Total sup. cultivada	469.288	547.928	17			

Fuente: Elaboración propia, con base en Instituto Nacional de Estadísticas (INE), www.ine.org.bo

*** incluye dos siembras en un año**

En suma, exceptuando el banano (que históricamente se ha destinado casi en su totalidad a la exportación), se puede sostener que los otros cuatro productos transables de exportación han reducido su disponibilidad y consumo nacional en mayor o menor grado entre 2006 y 2010, en unos casos porque el crecimiento de su producción fue insuficiente y en otros porque se incrementó su exportación (por los altos precios internacionales y la ausencia de controles de su exportación). Los déficits de café y cacao fueron cubiertos por las importaciones (legales y de contrabando) de productos procesados; el de la quinua no ha sido compensado con importaciones y es muy difícil

que lo hubiera sido con contrabando, por lo que su nivel de consumo ha tenido que haber bajado; y algo similar ha tenido que ocurrir con el frejol (no se registró importaciones y si hubo contrabando llegó hasta las zonas fronterizas).

El resto de los productos (que no son transables o son poco transables de exportación) puede ser dividido en función del arraigo de su consumo en la población nacional; en un primer grupo (de consumo masivo) estaría la papa, la yuca, el tomate y la cebolla; en el de consumo semi-masivo estaría el maíz choclo, el plátano, la naranja y la mandarina; y en un tercer grupo (de consumo no masivo) estaría el haba, la arveja, el durazno, la piña, el ajo y la uva.

Entre los productos de consumo masivo destaca nítidamente el comportamiento de la cebolla porque en la etapa incrementó su superficie sembrada y fue el producto que en mayor medida mejoró su producción per cápita (19%), lo que significa que hubo un aumento de su demanda y consumo. Este notable comportamiento explica las ínfimas magnitudes de importación de cebolla que se registraron en esta etapa. La papa también incrementó su área sembrada y su producción per cápita, pero no lo suficiente para por lo menos mantener el mismo nivel de 2006. Ese déficit en 2009 fue de más o menos 25.000 TM. Las importaciones de papa de ese año sumaron algo más de 10.000 TM (Cuadro 12). Es difícil aunque no imposible que el resto del déficit hubiera sido cubierto por el contrabando de importación, pero también es posible que en realidad la demanda de este tubérculo haya descendido, como parte de un proceso de cambios en las pautas de consumo identificado a comienzos de los años 2000 por Pérez (2003).

La yuca registró una leve reducción de su área de cultivo en la etapa, lo que redundó en una disminución drástica de su producción per cápita y, consecuentemente, de su disponibilidad y consumo en el mercado nacional. Sin embargo, a pesar de ese significativo déficit (la CEPAL estimó en 124.000 TM las pérdidas de cosecha de yuca entre 2007 y 2008 como consecuencia de El Niño y la Niña), no se registraron importaciones del producto en esa etapa, y si bien es posible que se haya presentado contrabando, lo más probable es que haya sido insuficiente para cubrir ese déficit, por lo que, al igual que en el caso de la papa, es posible que la demanda de este tubérculo haya descendido, como parte del mismo proceso de modificación de las pautas de consumo.

El tomate redujo su producción per cápita en la etapa, así como su área de cultivo (aunque de manera leve). Ese comportamiento rompió casi radicalmente su tendencia al creciente aumento registrada más o menos desde mediados de los años 90. De acuerdo a información del INE, esa reducción se inició en 2006; desde ahí se manifestó como un proceso sostenido, al margen de El Niño y La Niña porque, según la CEPAL (2008), prácticamente no lo afectaron. Pero lo interesante es que ese proceso de reducción de la cantidad producida se presentó a pesar de que el área sembrada prácticamente no varió entre ese año y 2009 (se mantuvo en torno a las 5.000 has). Es que más o menos desde 2006 pasaron a tener preeminencia en la producción nacional del tomate

departamentos cuya productividad era más baja que la de Santa Cruz, quien se había convertido en el principal productor desde mediados de los años noventa⁵⁵.

El déficit de producción nacional de tomate de esa etapa apenas fue compensado con las importaciones que registra el Cuadro 12, pues sus magnitudes resultan insignificantes frente a los niveles de producción (ni siquiera llegan al 1%). Como en otros casos, muy posiblemente el resto del déficit fue cubierto con el contrabando, pero es muy difícil que este comercio ilegal hubiera tenido las grandes proporciones que se requerían para llegar a cubrir ese resto del déficit, por tanto, no se debe descartar la posibilidad de que al menos parte de ese déficit pudiera haber sido cubierto por importaciones de productos procesados (elaborados en base a tomate). Es decir, que la demanda por el producto primario se redujo por sustitutos procesados cercanos.

Entre los productos de consumo semi-masivo el maíz choclo redujo su área de cultivo en una proporción insignificante. Obviamente su producción per cápita también se redujo. Sin embargo, teniendo presente la historia de su comportamiento productivo en los años previos a la asunción presidencial de Evo Morales, es muy posible que en realidad, al igual que la papa y la yuca, la persistencia de la reducción de su producción per cápita hubiera obedecido a una reducción de su demanda, pues no existen registros de importaciones de ese producto durante esa etapa, aunque es posible que haya existido algún nivel de contrabando. Y algo similar puede haber ocurrido con el plátano, cuya área de cultivo se amplió en el período, pero en proporciones insuficientes pues de todos modos se redujo su producción per cápita, ya que tampoco se registraron importaciones ni denuncias de contrabando de este producto.

En el caso de la mandarina su área de producción creció notablemente en la etapa (fue el segundo en importancia en ese aspecto); por lo mismo, su producción per cápita también creció significativamente, con lo que amplió su oferta (respondiendo a un incremento de la demanda) ya que superó en casi 200% el aumento de la población nacional en la etapa. Entonces, en este caso no se registró ni importaciones ni contrabando. La naranja tuvo un comportamiento similar, pero en menor escala, pues el crecimiento de su área cultivada no fue suficiente para determinar una producción per cápita que al menos fuera igual al aumento de la población. Pero quizás porque el déficit de este producto no fue significativo o porque su demanda estuvo en descenso, en este caso tampoco se registraron importaciones y/o denuncias de contrabando. En cambio, hubo un

55 *Santa Cruz se convirtió en el principal productor de tomate como consecuencia del fenómeno de reasignación de los recursos del sector agrícola materializado una vez que el neoliberalismo se afirmó en el país. Pero por razones que resta determinar, más o menos desde 2003 este departamento comenzó a reducir acelerada y sistemáticamente el área de cultivo de este producto. Frente a ello los otros departamentos productores fueron incrementando su área hasta llegar a cobrar más importancia que Santa Cruz en 2006, cuando sembraron algo más del 50% del total nacional siendo que unos años antes apenas llegaban a 20%. Desde ese año hasta 2009 Santa Cruz siguió reduciendo su área a la par que los demás departamentos siguieron aumentando, pero a pesar de que ese proceso no influyó en una disminución de la superficie en el nivel nacional, la cantidad producida comenzó a bajar, signo de que la productividad de los otros departamentos era más baja que la de Santa Cruz.*

importante aumento de las importaciones de productos elaborados o procesados con base en esta fruta.

Por último, salvo la piña (cuya área de cultivo decreció levemente en la etapa), todos los demás productos del grupo de consumo no masivo (el ajo, el durazno, la uva, la arveja y el haba) incrementaron en mayor o menor grado su superficie sembrada en la etapa. Sin embargo, a pesar de este aumento, sólo en el caso del ajo se registró una producción per cápita igual a la de 2006, mientras que en el resto se dieron reducciones de este índice, aunque leves. Los déficits de durazno y uva fueron compensados con importaciones y, en alguna medida, con contrabando. En cambio, no existen evidencias de que hubiera sucedido lo mismo en los otros cuatro casos. Por consiguiente, al igual que otros productos primarios vinculados a la agricultura indígena campesina, es posible que estos cuatro productos (arveja, ajo, haba y piña) hayan estado enfrentando reducciones de su demanda a costa de un aumento de sus sustitutos procesados.

Es también necesario referirse a otros cultivos de consumo masivo que si bien originalmente fueron exclusiva o mayormente del sistema productivo indígena campesino, en la actualidad hacen parte también del sector agro-empresarial, sin llegar a ser parte del grupo de productos "industriales": el trigo y el arroz.

El trigo fue uno de los pocos cultivos que presentó una tendencia clara de crecimiento de su área cultivada en la etapa, interrumpida circunstancialmente por el episodio de El Niño y La Niña en la campaña 2007-2008 en el sector agro-empresarial de Santa Cruz. Es más, se puede constatar que el inicio de la gestión del actual gobierno (campaña agrícola 2006-2007) representó un pequeño salto positivo de 11% de la superficie cultivada con relación a la campaña anterior, con incrementos tanto del sector agro-empresarial como de la agricultura indígena campesina. No se puede precisar las causas de esta ruptura con el comportamiento previo de este cultivo, pues el primer programa de apoyo al mismo fue aprobado a fines de 2007 a través de EMAPA. Obviamente estos avances cuando menos interesantes y novedosos en términos productivos, no fueron suficientes para prescindir de las históricas importaciones masivas de trigo y/o de harina de este cereal, pero sirvieron al menos para reducir la importación de trigo (de 129.725 TM en 2006 a 88.054 TM en 2008), aunque aumentó la de harina (de 157.260 TM a 233.704 TM en el mismo período).

El cultivo de arroz se inició en la etapa (campaña 2006-2007) con una reducción importante de su área cultivada respecto del año anterior (casi 20%) y de su producción, lo que significó un "retorno" a los niveles productivos de principios de esa década. A partir de allí creció hasta el final de la etapa, pero de una manera lenta, mucho más en la campaña 2007-2008, cuando además se perdieron 33.620 has sembradas a causa de las inundaciones, según refiere la CEPAL (2008). A fines de 2007 el gobierno incorporó a este cereal en su primer programa de apoyo a la producción agrícola a través de EMAPA; pero esa acción no se reflejó en un aumento importante del área cultivada en la campaña 2008-2009 ni en la del siguiente bienio. Entonces, el nivel de producción que registró el

arroz en la campaña 2009-2010 siguió siendo algo menor que el registrado en la campaña 2005-2006. Ello explica el registro de cantidades relativamente importantes de importaciones de este producto durante toda la etapa (Cuadro 12), pero no el mantenimiento de los niveles de consumo (porque sumándolas a la producción no llegan a los niveles de los años previos a la etapa). Por tanto, no habiendo dudas acerca del mantenimiento de este producto como esencial y masivo, se debe aceptar que las cantidades que ingresan al país vía contrabando son significativas.

2.6 Síntesis valorativa de la etapa

En primer lugar se puede decir que, a pesar del escaso delineamiento programático y del pronto advenimiento de un contexto de serias dificultades sociopolíticas y de emergencia por desastres naturales y alza de precios, las políticas de desarrollo agropecuario en el período “sin plan” respondieron a una clara decisión e intención de favorecer especialmente al sector indígena campesino, tanto en su dimensión productiva como social. Sin embargo, en ese contexto la agricultura indígena campesina no fue fortalecida, no sólo por las acciones escasas y dispersas en el plano estrictamente productivo y por la falta de visión estratégica en otros (por ejemplo, la ampliación indiscriminada de la mecanización agrícola), sino también por la falta de voluntad política (al mantener la restricción del acceso a tierras fiscales en las tierras bajas a las comunidades campesinas de la región occidental dispuesta en la Ley INRA y ratificada por la Ley N° 3545), y por la permanencia de la adversidad de la política comercial. El sustancial aumento de la titulación de TCO en las tierras bajas no puede ser asumido como un fortalecimiento de la agricultura indígena campesina, por la naturaleza productiva de las comunidades indígenas de las tierras bajas.

La agricultura agroecológica tampoco avanzó, más allá de la aprobación de una norma que favorece su promoción, medida que, al parecer, fue adoptada al calor del entusiasmo inicial de las nuevas autoridades, antes que a la decisión de promover los cultivos agroecológicos. El sector agro-empresarial no fue parte del foco de atención y apoyo de estas políticas, pero tampoco hubo una posición gubernamental contraria a él; es más, salvo la reversión de tierras en algunos predios de este sector, no se puede decir que el gobierno hubiera adoptado alguna acción contraria a él. En consecuencia, al no haberse alterado el contexto de la política pública que favoreció el desarrollo de este sector durante el neoliberalismo, se fue desarrollando con “normalidad”, salvo la emergencia por las inundaciones.

Durante el período “con plan” la agricultura indígena campesina tuvo un mayor y más claro apoyo desde las políticas públicas productivas, incluso con mayores asignaciones presupuestarias, tanto a través del presupuesto sectorial regular, como mediante asignaciones por la emergencia de la crisis alimentaria. Sin embargo, a pesar de ello, sólo es posible decir que este período hubo un fortalecimiento pequeño de este sector, porque si bien la rígida política comercial fue flexibilizada incrementando la escala arancelaria de gran parte de los productos originados en la agricultura indígena campesina, este cambio no alcanzó a modificar el proceso de liberalización dispuesto en

los acuerdos comerciales; por otro lado, las restricciones de la política agraria con relación a las comunidades de la región andina, se mantuvieron.

La agricultura agroecológica tuvo también algún fortalecimiento en este período a través de su inclusión explícita en los programas de apoyo al sector indígena campesino, por lo que seguramente se dispuso incluso de presupuesto, pero no se sabe de acciones concretas que hubieran viabilizado esta política. En cambio, se puede afirmar que, a diferencia del período anterior, en éste la agricultura agro-empresarial salió fortalecida por varias razones: fue incluida en el foco del posible apoyo gubernamental; casi se detuvo la reversión de tierra; y ningún acuerdo comercial que favorecía su inserción exportadora fue modificado. En ese escenario el control de las exportaciones de este sector y la liberación de las importaciones sucedáneas de su producción tuvieron más el efecto de corrección de algunas distorsiones (que fueron nítidas durante la emergencia de la crisis), de ningún modo como contrarias al sector.

En cuanto al comportamiento de los cultivos –como expresión más patente del fortalecimiento de los sectores productores– durante la primera etapa del “proceso de cambio”, una constatación es que no se puede establecer (o no existe) una asociación entre ese comportamiento de la agricultura indígena campesina y las políticas públicas adoptadas en uno y otro período de esta etapa. De ahí que se presentan comportamientos disímiles por productos ante medidas supuestamente universales. Esta disociación podría tener que ver con la falta de “maduración” de las políticas, es decir, con la necesidad de que hubiera transcurrido más tiempo antes de que tengan efecto, ya que particularmente los sectores indígena campesinos andinos más tradicionales no siempre reaccionan de forma inmediata a incentivos y desincentivos productivos. Sin embargo, las inundaciones que golpearon tres años consecutivos la producción agrícola de las tierras bajas, y la escasez de alimentos y la inflación generadas por la crisis alimentaria por al menos dos de esos años, tendrían que haber acelerado la “maduración” de esas políticas, dinamizando por tanto la producción indígena campesina de la región andina e incluso de la región de Alto Beni. Empero, ello no ocurrió ya que el repunte productivo de los productos no transables de exportación de estas regiones como la mandarina, la cebolla y la papa en la etapa (Cuadro 13) ya estaba presente en 2006.

Por consiguiente, la disociación entre las políticas públicas y el comportamiento de la agricultura indígena campesina podría ser la expresión de la insuficiencia de alguna o todas esas políticas, o que otros factores distintos de ellas tuvieron mayor peso en el comportamiento productivo del sector en esa etapa. La insuficiencia pudo haber estado en la política agraria (por la restricción del acceso legal a tierra a las comunidades andinas por sus efectos en el freno de la ampliación de la frontera agrícola y/o de las mejoras de productividad en predios extremadamente atomizados) y/o en la política comercial (porque el ajuste de la escala arancelaria pudo haber sido inútil por la preeminencia de los compromisos de desgravación establecidos en los acuerdos comerciales), y/o en la misma política productiva (por la insistencia de apoyar la provisión de insumos y relegar los

aspectos tecnológicos). Siendo así, puede explicarse una respuesta poco activa y uniforme de la agricultura indígena campesina a estas políticas.

Pero quizás, más que esas posibles insuficiencias, han influido otros factores no previstos (o más propiamente, no identificados y/o considerados importantes) por la política pública agropecuaria orientada al sector indígena campesino en esa etapa. Es decir, factores que no figuran o lo hacen débilmente en todos los instrumentos de planificación que teóricamente orientaron esa política durante esos años (el PND en sus dos versiones y el plan sectorial de 2007). Entre esos factores se puede mencionar la menor importancia que habían adquirido en el sector indígena campesino los ingresos agrícolas, con todas sus causas y consecuencias; la pérdida de importancia de la producción propia de alimentos en la reproducción de las unidades productoras de ese sector; la creciente "especialización" productiva agropecuaria en rubros que en general relegan los cultivos o (dentro de éstos) los no comerciales; el gran flujo de emigración definitiva, especialmente de jóvenes; las grandes transformaciones sociales, económicas y culturales ocurridas en esas comunidades y en las unidades productoras del sector; y los grandes cambios en la estructura del consumo nacional que tienden a relegar la demanda de productos primarios indígena campesinos y privilegiar los procesados.

Entonces, podrían haber sido en definitiva estos factores las causas de la pobre respuesta productiva de la agricultura indígena campesina a los incentivos promovidos por la política pública y/o por la coyuntura de escasez e inflación entre 2007 y 2008 en particular, porque se trata de factores que devinieron en estructurales del sector y que definieron la adopción de nuevos patrones productivos. Por tanto, al ser el resultado de varios fenómenos persistentes y abigarrados, estos patrones muy difícilmente iban a revertirse ante incentivos coyunturales de mejores precios o escasez de productos tradicionales indígena campesinos, como ocurría cuando la reproducción de estas unidades dependía de su producción agropecuaria tradicional. En esas circunstancias, la crisis alimentaria que se presentó en el país (por los efectos conjuntos de la crisis internacional y de los desastres naturales) lo único que hizo fue desnudar las consecuencias de esos factores, es decir, la vulnerabilidad del sistema alimentario nacional.

¿Pero de donde surgen estos factores que han devenido en estructurales del sector indígena campesino nacional? Pérez (2003; 2016) es contundente al respecto: se trata de factores que de algún modo ya eran parte de las tendencias históricas del sector luego de las transformaciones determinadas por la Reforma Agraria, pero que se agudizaron y pervirtieron por la vigencia de dos décadas de políticas de "libre mercado" en su versión más fundamentalista. Y serían estos mismos factores los que explicarían el desarrollo productivo relativamente "normal" del sector agro-empresarial, sin más contratiempos que las consecuencias de los desastres naturales, la influencia de los precios internacionales y, en alguna medida, los controles gubernamentales de su comercio exterior.

sector indígena campesino en marco de la nueva Constitución Política de Estado

3. La política pública agrícola y del sector indígena campesino en el marco de la nueva Constitución Política de Estado



3. La política pública agrícola y del sector indígena campesino en el marco de la nueva Constitución Política de Estado

Ya se ha mencionado que una segunda etapa del “proceso de cambio” se ha iniciado con la vigencia de la CPE aprobada en el referéndum nacional de enero de 2009. Pero para fines de este estudio esta etapa se inició en 2010, con la asunción del segundo mandato de Evo Morales. En ese marco, el propósito de este capítulo es establecer el “punto de partida” o “línea base” de esta nueva era en términos de la política pública relativa a la agricultura indígena campesina para luego, en el apartado 3.2, desarrollar un seguimiento de la misma. Este “punto de partida” es el contenido de la nueva CPE porque se entiende que (por propia declaración) es la base del accionar del gobierno desde 2010.

3.1 Las bases de la política pública de la agricultura indígena campesina según la nueva Constitución Política de Estado

Las orientaciones estrictas o específicas de política pública respecto de la agricultura indígena campesina contenidas en la nueva CPE no son abundantes. Sin embargo, ello es así no porque este instrumento normativo le otorgue una importancia disminuida a este sector, sino porque precisamente no lo concibe como tal (un simple sector), sino como atributo indisoluble de la condición de naciones y pueblos de la población indígena originaria campesina del país. Entonces, para establecer o aproximarse a una “línea base” más amplia y completa de la política pública referida a la agricultura indígena campesina, es inevitable partir o tomar como base a la población indígena originaria campesina. Pérez (2011) ensaya de manera exhaustiva un análisis de ese aspecto para identificar un “nuevo contexto potencial del desarrollo rural” del país. Así es que, la presentación que se realiza a continuación se basa en el estudio realizado por este autor⁵⁶.

En primer lugar, como ya se mencionó, cuando asumió el gobierno de Evo Morales, uno de sus compromisos centrales fue el de buscar la superación de la histórica exclusión indígena en Bolivia, como base de la construcción de un nuevo Estado, en el que se reconozca a esta población con todos sus atributos y derechos culturales, sociales, económicos y políticos. Es decir, debía buscarse superar la causa última de esa exclusión: el colonialismo interno. Esta transformación nacional debía ser lograda a través de la Asamblea Constituyente y de la redacción de una nueva Constitución. Se entiende entonces que esta norma suprema contiene disposiciones que viabilizan esa transformación.

⁵⁶ Se trata del documento “¿Nuevo escenario del desarrollo rural? Una lectura proactiva de la nueva Constitución”.

Para García la base de esta transformación en la nueva CPE "...tiene tres grandes ejes: el plurinacional, el autonómico y el de la economía social comunitaria"⁵⁷, que fungen de ordenadores de las leyes de desarrollo que se requieren para concretar esa transformación.

El eje plurinacional es un rasgo esencial y definitorio del nuevo Estado nacional. El reconocimiento de un Estado conformado por varias nacionalidades (Art.1, CPE) "...actúa como una matriz generativa de todo el texto constitucional..." (Lazarte, 2009:194) y, potencialmente, de un protagonismo decisivo de la población indígena originaria campesina en el nuevo Estado (como "nuevo bloque social emergente"), a partir del reconocimiento de una serie de derechos y prerrogativas que refuerzan el carácter transversal de la plurinacionalidad. Este reconocimiento determina que la población indígena originaria campesina sea corresponsable del desarrollo nacional y, con mucha mayor razón, del desarrollo rural (porque esta área es su cobijo natural), pero ya no como "beneficiario" o cualquier otra condición que connote un rol de simple receptor del desarrollo rural. Por lo mismo, esta población es corresponsable del desarrollo agropecuario. Es por ello que la agricultura indígena campesina ya no puede ser entendida como un aspecto desvinculado de la condición de nacionalidad de sus ejecutores.

El eje autonómico busca configurar las posibilidades de concreción de la hegemonía del "nuevo bloque social emergente" sobre la base del reconocimiento de su facultad de libre determinación (Art.2, CPE)⁵⁸ y a través de los dos pilares del eje autonómico: la nueva organización territorial del Estado y el régimen de autonomías, según se obtiene del análisis de la Tercera Parte (Estructura y Organización Territorial del Estado) de la nueva CPE.

La nueva organización territorial del Estado (Art.269.I, CPE) reconoce la autonomía indígena originaria campesina (AIOC) como parte de la organización territorial, con el mismo estatus jurídico administrativo que los departamentos, provincias y municipios. Las vías para que una unidad territorial se convierta en AIOC son varias, por lo que generan un potencial de transformación profunda del país y particularmente del área rural, ya que puede darse un amplio dominio territorial y gubernativo de las AIOC⁵⁹. Resumidamente esas vías de tránsito a AIOC son: a) conversión de las TCO en TIOC "cumpliendo un trámite administrativo" y luego en AIOC (Art.293.I, CPE); b) conversión de un municipio en AIOC "mediante referendo conforme a los requisitos y condiciones

57 Declaraciones formuladas en entrevista concedida al diario argentino *Página Doce*; disponible en www.pagina12.ar/imprimir/diario/elmundo/4-143629-2010-04-10.html. Corresponde también aclarar que en otras declaraciones el Vicepresidente en vez de la "economía social comunitaria" alude al "Estado conductor de la economía" o "al nuevo modelo económico productivo". Nos parece que el término más apropiado al contenido que él mismo explica es el último; de ahí que, en adelante, lo referiremos así.

58 Facultad primaria que permite a la CPE (Art.2) admitir a las naciones y pueblos indígena originario campesinos el derecho "...al autogobierno, a su cultura, al reconocimiento de sus instituciones y a la consolidación de sus entidades territoriales, conforme a esta Constitución y la ley".

59 Considerando sólo el número de TCO que estaban reconocidas legalmente a fines de 2008, ese potencial transformador es inimaginable, pues según Albo y Romero (2009), ese año las TCO sumaban 143 en todo el país, 84 tituladas y 59 en proceso.

establecidos por ley" (Art.294.II, CPE); c) conversión de la autonomía regional en AOIC (Art. 295.I, CPE); d) conformación de un municipio nuevo; y d) sometimiento del nuevo ordenamiento territorial a la preeminencia de la población indígena originaria campesina⁶⁰.

El régimen de autonomías, de acuerdo a la CPE (Art.271), comprende la regulación y el procedimiento para la transferencia y la delegación de competencias, el régimen económico financiero, la coordinación entre el nivel central y las entidades territoriales descentralizadas y autónomas, y la elaboración de los estatutos autonómicos y las cartas orgánicas. Se puede decir que este pilar se enmarca también en la búsqueda de concreción de la nueva hegemonía del "bloque social emergente", porque reconoce facultades y prerrogativas especiales en su funcionamiento y sus competencias exclusivas, compartidas y concurrentes a las AIOC, muchas de las cuales obviamente se refieren al desarrollo agropecuario en el marco del desarrollo territorial.

El eje económico se refiere al "nuevo modelo económico productivo" que, de acuerdo a García⁶¹, comprende "una modernidad tridimensional" que (idealmente) debe ser conducido por los movimientos sociales para que adquiera la condición de economía social comunitaria⁶². Esta descripción es afín a las formas de organización económica de la economía plural que son mencionadas en el Art.306.I y II de la CPE: la organización económica comunitaria, la estatal, la privada y la social cooperativa. La organización económica comunitaria "...comprende los sistemas de producción y reproducción de la vida social, fundados en los principios y visión propios de las naciones y pueblos indígena originario campesinos" (Art.307, CPE). En este marco la CPE implícitamente reconoce dos tipos de prerrogativas a esta organización económica: las de orden económico productivo (que corresponden a su condición productiva), y las de orden social (que se les atribuye en tanto naciones y pueblos indígena originario campesinos). A continuación una breve presentación de ambas.

Las prerrogativas económico productivas devienen del reconocimiento constitucional de la economía comunitaria en el mismo plano que las demás (incluso con el mismo estatus jurídico, según lo define el Art.311.I. Pero por la constancia de las desventajas objetivas de la economía comunitaria frente a las otras organizaciones económicas, la CPE incorpora una serie de disposiciones que apuntan a catapultarla. Así, en el Art. 307 (donde el Estado se auto-impone la promoción de la organización económica comunitaria) y en las disposiciones relativas a las

60 El Art.293.II privilegia la conformación de las AIOC en caso de que el territorio de un pueblo indígena afecte o rebase límites geográficos de Distritos Municipales, debiendo acordarse con el respectivo gobierno municipal nuevos límites de los Distritos afectados. El Art.293.IV establece la misma previsión pero para los municipios, aunque en estos casos se deberá seguir un trámite ante la Asamblea Legislativa Nacional.

61 Entrevista periodística en www.pagina12.ar/imprimir/diario/elmundo/4-143629-2010-04-10.html

62 García sostiene que en la medida en que suceda ello, el proceso "...puede llevar a un horizonte socialista post-capitalista, como horizonte a largo plazo". Y en cuanto a las tres dimensiones menciona que una se refiere al ámbito de los recursos naturales no renovables y sus procesos de industrialización acelerada; otra al potenciamiento de los emprendimientos de las empresas pequeñas; y una tercera a los comunitario (el potenciamiento, la irradiación y la liberación de las fuerzas comunitarias que existen en las estructuras agrarias).

Políticas Económicas, la organización económica comunitaria figura como un actor central del modelo económico⁶³. En ese marco las políticas sectoriales reafirman esa condición. Por ejemplo, el Art.330.II dispone que “el Estado... priorizará la demanda de servicios financieros de...las organizaciones comunitarias”; el Art.334 establece la obligación estatal de “...facilitar el acceso de estas organizaciones a la capacitación técnica y a la tecnología, a los créditos, a la apertura de mercados, y al mejoramiento de procesos productivos”; y determina que “gozarán de preferencias en las compras del Estado” en su condición de OECA o de asociaciones de pequeños productores.

Pero además la CPE dedica un Título completo al Desarrollo Rural Integral Sustentable (DRIS), concomitante con la definición planteada en el Art. 318.IV (el desarrollo productivo rural como fundamento de las políticas de desarrollo del país). En ese Título se determina que el DRIS fomentará “todos los emprendimientos económicos comunitarios y del conjunto de los actores rurales, con énfasis en la seguridad y en la soberanía alimentaria, a través (del) fortalecimiento de la economía de los pequeños productores agropecuarios y de la economía familiar y comunitaria” (Art. 405). Se realiza también una mayor precisión del apoyo estatal a la organización de estructuras asociativas de micro-empresas productoras rurales, pues el Art.406.II señala que ese apoyo se enfocará también en la asociaciones de productores agropecuarios, y las micro, pequeñas y medianas empresas comunitarias agropecuaria. Es más, se establece que el Estado debe adoptar medidas dirigidas a los pequeños y medianos productores para compensar las desventajas de los términos de intercambio de los productos agropecuarios con el resto de la economía (Art. 408).

Las prerrogativas sociales, al parecer, han sido concebidas en razón de la condición de naciones y pueblos indígena originario campesinos, vale decir, inherentemente a esa esencia. En tal sentido, la revisión de la normativa constitucional permite evidenciar que define un tratamiento favorablemente diferenciado a favor de ellas. La base de este tratamiento es el carácter generativo del Art. 353 (los beneficios provenientes del aprovechamiento de todos los recursos naturales debe asignarse prioritariamente a “...los territorios donde se encuentren estos recursos, y a las naciones y pueblos indígena originario campesinos”) y del Art.319.I (la industrialización de los recursos naturales –corazón de las políticas económicas– debe cumplirse en el marco del respeto y protección de los derechos de las naciones y pueblos indígena originario campesinos y sus

63 Se llega a esta conclusión porque en las disposiciones sobre las Políticas Económicas, se establece por una parte, que el Estado “priorizará la promoción del desarrollo productivo rural como fundamento de las políticas de desarrollo del país” (Art.318.IV), donde la economía comunitaria es importante. Por otra parte, cuando se determina que el Estado “...priorizará el apoyo a la organización de estructuras asociativas de micro-empresas productoras rurales, entre otras” (Art.318.II), se está también incorporando a la economía comunitaria porque gran parte de este tipo de emprendimientos está conformado por productores de esta economía. Por último, a través del Art.320.V también se las está haciendo sujeto de la promoción estatal del consumo de la producción nacional.

territorios⁶⁴). Entonces, en consistencia con esta base, existen varios mandatos constitucionales sectoriales y específicos vinculados a los recursos naturales. Se puede mencionar:

- el Art. 337.II (el turismo comunitario debe beneficiar “a las comunidades urbanas y rurales y las naciones y pueblos indígena originario campesinos, donde se desarrolle esta actividad”);
- los Artículos 374.II y 375.II referidos a los recursos hídricos (reconocimiento, respeto y protección de los usos y costumbres de las comunidades,... y de las organizaciones indígena originaria campesinas sobre el derecho, el manejo y la gestión sustentable del agua, y en la gestión de las cuencas para riego, seguridad alimentaria y servicios básicos);
- los Artículos 385.II y 388 referidos a las áreas protegidas y los recursos forestales (en caso de sobre-posición de área protegida y TCO la gestión compartida se cumplirá con sujeción a las normas y procedimientos propios de las naciones y pueblos indígena originario campesinos, y cuando éstos estén dentro de áreas forestales, serán titulares del derecho exclusivo de su aprovechamiento y de su gestión, de acuerdo a ley);
- los Artículos del Capítulo Tierra y Territorio consolidan plenamente los derechos en ese ámbito de las naciones y pueblos indígena originario campesinos, definiendo los alcances, las condiciones y los límites de la pequeña propiedad agraria individual y de la propiedad comunal, y la exclusividad de la dotación de tierras fiscales a este sector (Artículos 394 y 395); además, según ya se explicó anteriormente, es también aquí que se define la noción de territorio indígena originario campesino, sus alcances y prerrogativas.

En consecuencia, las políticas de desarrollo rural y agropecuario específicamente orientadas al sector indígena campesino que deben ser implementadas a partir de la vigencia de la nueva CPE, no son (o no deben ser) sólo de “apoyo” a su condición productiva y/o a la mejora de sus condiciones socioeconómicas, sino que deben enmarcarse en el reconocimiento de ese sector como naciones indígena originario campesina, como corresponsable del desarrollo nacional y, con mucha mayor razón, del desarrollo rural. Es por ello que la misma CPE valora y reconoce a la organización económica comunitaria como una de las formas de organización económica de la economía plural, concomitante con la noción de plurinacionalidad.

En tal sentido, ya sea en unidades territoriales reconocidas como TCO o AIOC, o en comunidades (indígenas, campesinas, originarias, interculturales,..) las políticas de desarrollo rural y agropecuario no pueden concebirse aisladas del reconocimiento de estas unidades como parte de alguna de las naciones que conforman el Estado Plurinacional y de la economía plural. En otras palabras, no se

64 Materializado a través del Artículo 352 que dispone la realización de un proceso de consulta “libre, previa e informada” a la población afectada por la “explotación de los recursos naturales en determinados territorios”, debiendo respetarse sus normas y procedimientos propios en el caso de que esta población sea naciones y pueblos indígena originario campesinos. Sin embargo, aunque la Constitución no lo explicita, se debe entender que esta condición debe cumplirse para la explotación de los recursos naturales no renovables.

debe perder de vista que las prerrogativas económico productivas que la nueva CPE reconoce a las naciones indígena originario campesinas (bajo cualquier condición o escala) no están al margen de las prerrogativas sociales que esa misma CPE les reconoce.

3.2 Contenido y orientación de la política pública agrícola entre 2010 y 2015

Esta etapa ha sido la más prolífica e intensa en cuanto a la aprobación de normas relativas al sector agropecuario. Entonces, para facilitar la lectura y el análisis de toda esa información se ha visto conveniente presentarla por años o gestiones, asumiendo el riesgo que quitar continuidad al análisis de alguna política (cuya ley, por ejemplo, se hubiera aprobado en un mes determinado y su respectiva reglamentación en un siguiente o subsiguiente mes).

Gestión 2010

Existe mucha confusión acerca del plan de desarrollo que comenzó a regir desde 2010, cuando se inauguró el nuevo mandato presidencial en el marco de la vigencia de la nueva CPE. Pero tratando de despejar al máximo esas confusiones causadas por declaraciones oficiales al respecto, se obtiene lo siguiente al respecto: Oficialmente en 2010 no se anunció que desde ese año estaba rigiendo un nuevo plan de desarrollo, pero al parecer, el gobierno ya había decidido que ese nuevo plan iba a ser el Programa de Gobierno del MAS-IPSP 2010-2015 (con el que se presentó en las elecciones nacionales de 2009), con algunas adecuaciones o complementaciones. Ese programa remozado recién fue presentado públicamente en 2012 como el “nuevo” Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social (PDES), pero aparentemente comenzó a regir de manera interna desde 2010⁶⁵.

Consiguientemente el año 2010, en términos de políticas públicas agropecuarias, fue de transición, en el que el MDRyT fue elaborando el nuevo plan sectorial. Quizás por ello, la aprobación de medidas sectoriales fue mínima, limitadas a las necesarias en función de los problemas de abastecimiento de alimentos e inflación que resurgieron, aunque con menor fuerza que unos años antes. En esas circunstancias, seguramente se continuaron ejecutando los programas que correspondían al plan sectorial aprobado en 2007.

Una de las primeras medidas del año fue la aprobación de Bs 200 millones con destino a la subvención de la producción y comercialización de alimentos a través de EMAPA para la gestión 2010 (DS 396), política iniciada un año antes. Casi simultáneamente el gobierno tuvo que decretar emergencia nacional (DS 417) por la repetición de inundaciones en algunas zonas de las tierras

⁶⁵ Lamentablemente no se ha podido acceder a este documento, pero no existen dudas de que al menos su base es el Programa de Gobierno del MAS-IPSP porque en varios documentos institucionales el Ministerio de Planificación del Desarrollo se menciona que el PDES 2011-2015 tiene una estructura de cinco programas, los cuales coinciden exactamente con los presentados en el Programa de Gobierno del MAS-IPSP 2010-2015. Por otro lado, el nuevo Ministerio de Desarrollo Rural y Tierras (MDRT) señala en la presentación de su nuevo plan sectorial elaborado en 2010 que una de sus bases fue el Programa de Gobierno 2010-2015 “País líder” (nombre original del Programa de Gobierno del MAS-IPSP).

bajas, aunque en niveles que no justificaron la declaratoria de estado de desastre. Ese mismo mes, al cumplir su primer año de gestión como Presidente del Estado Plurinacional, el 22 de enero, Evo Morales propuso articular una alianza con todos los productores agropecuarios del país con el objetivo de tomar medidas frente a las inundaciones, sequías y otros efectos del cambio climático, y delinear una estrategia que garantice la seguridad alimentaria nacional

A fines de año el gobierno decidió prolongar la política de subvención de la producción y comercialización de algunos alimentos en 2011 con un monto de Bs 270 millones

Pero en febrero se comenzó a sentir con mayor agudeza la escasez de azúcar, cuya provisión regular no había podido ser lograda plenamente después de las inundaciones de 2007 y 2008; el maíz y el sorgo, al parecer, también tuvieron problemas de producción, por lo que comenzaron a escasear y subir de precio. El gobierno apeló a la política de control de exportaciones, determinando la suspensión de las ventas externas de esos tres productos (DS 434 y DS 435 de la nueva era). Desde allí, más o menos hasta octubre, se emitieron varios otros Decretos destinados a regular el abastecimiento de estos productos ya sea flexibilizando el control de sus exportaciones o levantando los aranceles de su importación, en función de la regularidad de su abastecimiento y/o de sus precios. No obstante, el gobierno no pudo evitar que el problema se extendiera a otros alimentos (como el aceite), lo que determinó un cierto rebrote de la inflación, por lo que, en diciembre el gobierno tuvo que extender el control de las exportaciones a la soya y al girasol (DS 725).

Si bien estos problemas de abastecimiento de alimentos y de inflación tuvieron proporciones menores que en 2007-2008, es interesante constatar que surgieron casi en parangón con lo que aconteció en el nivel internacional donde también ocurrió un rebrote del alza de los precios de los *commodities* alimenticios a partir del segundo semestre de 2010 (como se menciona en el capítulo 1.2 de este documento). También es interesante destacar que esos problemas resurgieron inmediatamente después de que la inflación no había sobrepasado el 1% (en 2009), pues demuestra nuevamente que ese comportamiento no había significado una superación de las causas que causaron la crisis de 2007-2008. Finalmente, el gobierno logró que la gestión se cerrara con una inflación acumulada de algo más de 7%.

Quizás la situación problemática de la producción nacional de azúcar apresuró al gobierno a promulgar en septiembre el DS 637 que crea la Empresa Pública Nacional Estratégica denominada

Empresa Azucarera San Buenaventura (EASBA) “para la producción de caña de azúcar, así como la producción y comercialización de azúcar refinada y sus derivados”. A fines de año el gobierno decidió prolongar la política de subvención de la producción y comercialización de algunos alimentos en 2011 con un monto de Bs 270 millones (DS 749). Casi de forma simultánea pero inesperada se aprobó la Ley N° 71 de Derechos de la Madre Tierra y, al cierre mismo del año se decretó el célebre “gasolinazo” (que tuvo que ser anulado por algunas reacciones populares los primeros días de 2011).

La Ley N° 71 tiene un asidero muy forzado en la nueva CPE, pues no se puede afirmar que corresponda a la noción de plurinacionalidad, precisamente porque esta noción supera la unilateralidad de las concepciones culturales. Por tanto, no puede ser considerada orgánica o de desarrollo y, además, tiene un carácter absolutamente declarativo y retórico, sin mayores posibilidades de aplicación práctica. Más bien su aprobación parece que derivó de la gran promoción que realizó el gobierno sobre este mismo tema antes, durante y después de la Conferencia Mundial de los Pueblos sobre el Cambio Climático y los Derechos de la Madre Tierra efectuada en abril de 2010 en la ciudad de Cochabamba, evento convocado por el Presidente Morales al término de la Conferencia Intergubernamental de Copenhague en diciembre de 2009. Al parecer, ese liderazgo y reconocimiento internacional quiso ser fortalecido con la aprobación de la referida ley.

Gestión 2011

Aún con los efectos del alza de precios generalizada causada por el frustrado ajuste de los precios de los combustibles dispuesto a fines de 2010, un poco antes de la celebración del primer año de su segundo mandato, el propio Presidente Morales se reunió por primera vez de manera abierta y prolongada con los más altos directivos de la CAINCO y la CAO, quienes acordaron garantizar la provisión de alimentos, pero a cambio demandaron que se moderara la aplicación de la Ley N° 3545, y se garantice la libre exportación y el acceso a créditos. Sin duda, fue el corolario de los encuentros públicos formales que se realizaron entre ambos actores en 2010⁶⁶, y el inminente cumplimiento del presagio que causó la dramática realidad que tuvo que aceptar el gobierno durante la crisis de 2007-2008 respecto a la importancia del sector agro-empresarial en la provisión de alimentos en el país.

Ese año –se supone– comenzó a regir el nuevo plan sectorial elaborado por el también nuevo Ministerio de Desarrollo Rural y Tierras (MDRyT) durante la gestión 2010⁶⁷. Este nuevo instrumento fue denominado Plan del Sector Desarrollo Agropecuario “Revolución Rural y Agraria” 2011-2015, el cual –según señala en su presentación– se basó en el Programa de Gobierno del MAS-IPSP

66 *Que, como se dijo, probablemente se fue incubando desde fines de 2008, con un paréntesis forzado en 2009 por el nuevo distanciamiento causado por la aparente implicación de las cúpulas gremiales de los empresarios cruceños en el movimiento separatista develado en abril de ese año.*

67 *Según anota el mismo plan en su presentación, fue concluido en agosto de 2010, pero su aprobación por el Ministerio de Planeamiento (requisito formal para su puesta en marcha) recién sucedió en diciembre de ese año.*

2010-2015 y en el PND 2006-2011. Por su misma declaración, se trata de una prolongación del anterior plan sectorial porque si bien el mismo habría logrado superar el “patrón de desarrollo agrario primario exportador” (entre 2006 y 2009), todavía “estamos en proceso de implementar el nuevo modelo de desarrollo productivo rural, que sienta las bases para transitar a un nuevo patrón de desarrollo”, por lo que sólo existe la necesidad “de realizar un ajuste a la implementación del anterior plan sectorial”.

El documento presenta una evaluación de los logros y déficits de la ejecución del plan sectorial anterior, aunque claramente incompleto y desordenado, insuficiente para hacerse una idea de su real implementación, pero extrañamente también registra un nuevo diagnóstico y análisis del sector, incluyendo una puntualización de sus problemas (aspectos inútiles considerando que se trata de una prolongación del anterior plan). También alude explícitamente en sus alcances al sector agro-empresarial porque define como uno de sus roles el “fortalecimiento del conjunto de economías y actores rurales (estatal, comunitaria indígena-originaria, campesina y empresarial)..., dependiendo de las características específicas de cada región geográfica y de las decisiones que se tomen”. Por último, menciona que su “mandato político y social” (además del PND 2006-2011) proviene de la resolución de la Primera Cumbre Nacional Económica Productiva de las Comunidades Originarias, Indígena Campesinas de Bolivia afiliadas a la CSUTCB, realizada en Tarija en diciembre de 2008, y del Artículo 406 de la nueva CPE (desarrollo rural integrado).

Este nuevo plan definió ocho grandes políticas sectoriales denominadas ejes estratégicos, derivadas de las políticas nacionales contenidas en la versión “final” del PND 2006-2011. En el Cuadro 14 se presenta de forma resumida esta matriz de políticas, incluyendo los respectivos programas de cada eje estratégico. Como se ve, prácticamente se trata de una repetición de la matriz del plan anterior, aunque algo más sencilla y claramente presentado, y con algunas complementaciones. A continuación se ensaya una breve descripción de esta matriz identificando, en los casos necesarios, algunos cambios con relación al plan anterior.

En el plano agrario se realiza un tratamiento doble de la problemática de la tierra: en la política “Fomento a la equidad en la tenencia distribución y acceso a la tierra y bosques”, donde se supone que se abarca los aspectos “técnicos” relativos al saneamiento de la propiedad, la distribución, el acceso, la reversión, etc., (por ello prácticamente se repiten los mismos programas que el plan de 2007). Y en la política “Gestión territorial productiva y social en nuevos asentamientos comunitarios” (cuyos programas ya estuvieron también en forma dispersa en el plan de 2007, como parte de la única política agraria), donde se realiza un tratamiento de la tierra como factor productivo; de ahí que hace parte de la política nacional “Dinamización y restitución integral de capacidades productivas territoriales”.

En el plano productivo se asume que son dos las políticas nacionales del PND vinculadas a esta dimensión: “Transformación de los patrones productivos y alimentarios” y “Dinamización y restitución integral de capacidades productivas territoriales” (ya no está la política agraria como

lo estuvo en el plan de 2007)⁶⁸. Pero sólo la primera política se relaciona directamente con el eje sectorial de la “Producción agropecuaria para la seguridad y soberanía alimentaria”, donde se repiten los programas y su contenido del plan anterior (SEMBRAR, CRIAR-PASA y EMPODERAR-PAR), con la única diferencia de la incorporación de un programa específico dirigido a fomentar y apoyar la producción ecológica/orgánica. Este nuevo programa tiene mayores alcances que los definidos en el plan anterior (cuando sólo figuraba como “promoción” en el programa EMPODERAR), porque ahora incluye explícitamente componentes de fomento a la producción, fortalecimiento de organizaciones de productores agroecológicos, asistencia y capacitación técnica, y promoción a mercados externos e internos.

Cuadro 14. MDRyT: Síntesis del Plan del Sector Desarrollo Agropecuario “Revolución Rural y Agraria” 2011-2015

POLÍTICA NACIONAL PND	EJE ESTRATÉGICO O POLÍTICA SECTORIAL	PROGRAMAS SECTORIALES
Transformación de la estructura de tenencia y acceso a la tierra y los bosques	Fomento a la equidad en la tenencia distribución y acceso a la tierra y bosques	Saneamiento y titulación de la propiedad agraria
		Reversión de tierras para la eliminación del latifundio
		Reconstitución territorial vía expropiación de tierras
		Apoyo al saneamiento y titulación
		Fortalecimiento del Sistema Único Nacional de Información de la Tierra –SUNIT
		Distribución de tierras
Transformación de los patrones productivos y alimentarios	Producción agropecuaria para la seguridad y soberanía alimentaria	SEMBRAR
		CRIAR-PASA
		EMPODERAR-PAR
		Fomento a la producción ecológica/orgánica
Dinamización y restitución integral de capacidades productivas territoriales	Desarrollo agropecuario productivo	Desarrollo de rubros estratégicos agropecuarios
		Prevención y contingencia agropecuaria
		Mecanización del agro
		Manejo y uso sostenible del suelo
	Gestión territorial productiva y social en nuevos asentamientos comunitarios	Programa multisectorial y multinivel de desarrollo integral sustentable en asentamientos comunitarios
		Apoyo a la Gestión Territorial Integral de los pueblos indígenas originarios campesinos en sus TCO y tierras comunitarias
Apoyo a la producción y transformación de los recursos naturales renovables	Generación de ingresos y excedentes agropecuarios sostenibles *	RECREAR (Reconducción del Rol del Estado en Empresas Alimentarias Rurales)

⁶⁸ Habría que señalar también que este plan equivocadamente asume que estas dos políticas configuran el desarrollo agropecuario y rural, ya que a través de su contenido no abarcan ningún aspecto del desarrollo rural.

Agua para la producción agropecuaria	Acceso al agua para riego	Inversiones públicas en proyectos de riego: Sub Programa de Inversión en Riego Intercomunal -SIRIC I y SIRIC II.
		PRONAREC (Programa de riego con enfoque de cuenca)
		Inversiones públicas en micro-riego, Cooperación Belga: Subprograma riego autogestionario
		Fomento a las inversiones en riego tecnificado
		Programa de emergencias
		Fortalecimiento de capacidades locales en riego (Implementación de la Escuela Nacional de Riego)
		Otorgación de registros y autorizaciones
Transformación productiva del sector forestal (industrialización de productos maderables y no maderables) manejo sostenible integral del bosque	Diversificación de los bienes y servicios brindados por el bosque, a través del aprovechamiento sustentable de los recursos forestales	Desarrollo Forestal
Fortalecimiento de la institucionalidad estratégica	Fortalecimiento Institucional Agropecuario y Forestal	Investigación e innovación agropecuaria
		Sanidad agropecuaria e inocuidad alimentaria
		Programa nacional de Reforma Agraria
		Información y seguridad agropecuaria y rural
		Investigación y desarrollo acuícola
		Desarrollo de los pueblos indígenas, originarios y comunidades campesinas

Fuente: Elaboración propia, con base en MDRyT, 2010

*** En este eje estratégico no se incluye los programas del Desarrollo Integral con Coca**

La otra política nacional vinculada a la producción ("Dinamización y restitución integral de capacidades productivas territoriales") lo hace a través de dos ejes nuevos: "Desarrollo agropecuario productivo" y "Gestión territorial productiva y social en nuevos asentamientos comunitarios". Pero revisando sus respectivos programas se encuentra que en realidad sólo el primer eje está relacionado con la producción porque abarca los aspectos tecnológicos y de gestión de los recursos o las bases productivas (mecanización agrícola, uso de suelos, etc.), aspectos que no estuvieron en el plan anterior. En cambio, el segundo eje no es propiamente o exclusivamente productivo, pues abarca varias dimensiones sociales necesarias para la consolidación de los nuevos asentamientos.

La política nacional "Apoyo a la producción nacional y transformación de los recursos naturales renovables" se mantiene pero mediatizado a través de un nuevo eje: "Generación de ingresos y excedentes agropecuarios sostenibles" que abarca la industrialización de la coca y la constitución de empresas sociales públicas de productos alimentarios y de gestión de productos estratégicos mediante el programa RECREAR, cuya descripción no cambia respecto del plan anterior.

Por último, quizás el cambio más notable de este plan respecto del anterior es la incorporación de la política nacional “Agua para la producción agropecuaria”, la cual evidentemente figura en el PND 2006-2011, pero no en el plan sectorial de 2007. Consiguientemente, tanto el único eje de esta política (“Acceso al agua para riego”), como sus respectivos programas son totalmente nuevos y abarcan todos los aspectos relativos a esta base productiva, incluyendo a proyectos ejecutados directamente por la cooperación bilateral.

En consecuencia, de este breve análisis se puede concluir que el nuevo plan sectorial 2011-2015, al ser una continuidad explícita del plan anterior y enmarcarse en el “viejo” PND 2006-2011, no representa mayor ruptura con las definiciones y concepciones previas a la aprobación de la nueva CPE. Su única referencia a este instrumento (el Artículo 406) obviamente hace que se omita cualquier referencia a las visiones y concepciones más ricas e innovadoras de la CPE en materia de desarrollo rural y agropecuario. Tampoco se llega a entender por qué se tuvo que hablar de un nuevo plan sectorial (¿con cuánta inversión de recursos?) si lo único que se hizo fue introducir algunos ajustes al anterior. Es más ¿en qué contribuye el PDES 2011-2015 a este “nuevo” plan sectorial? ¿Es que también ese PDES no es más que el PND 2011-2015 “ajustado”?

Entonces, se supone que 2011 se inició con la vigencia del “nuevo” plan sectorial. En marzo se aprobó la Ley N° 98 que declara “de prioridad nacional la producción, industrialización y comercialización de la quinua en las regiones que posean esta vocación productiva en el país” mediante la tecnificación de la producción primaria producción, con la protección de las áreas de cultivo, mejora del rendimiento y de la post cosecha, encargando a instancias del gobierno central y de los gobierno sub-nacionales la búsqueda de recursos en fuentes nacionales, departamentales e internacionales. Ese mismo mes se aprobó el DS 831 que creó el Programa “Más inversión para el agua” (MIAGUA) en el marco del Plan Nacional de Desarrollo del Riego (PNDR), para la dotación de agua para el consumo humano y riego, a fin de contribuir a la soberanía alimentaria del país y la reducción de la pobreza; su ejecución se encargó al Fondo Nacional de Inversión Productiva y Social (FPS), en coordinación con el Ministerio de Medio Ambiente y Agua y los Gobiernos Autónomos Municipales beneficiarios.

En marzo se firmó el convenio de préstamo del FIDA para el “Plan Vida para la Erradicación de la Extrema Pobreza” por un monto de DEG 5.050.000, “proyecto del Ministerio de Planificación del Desarrollo, para el fortalecimiento de las comunidades y familias más vulnerables en Cochabamba y Potosí, a través de la transferencia directa de recursos a las comunidades beneficiarias para la ejecución de proyectos productivos”, como parte de la política social del gobierno en el área rural. En junio se promulgó la Ley N° 141 que también declara “de prioridad nacional la producción, industrialización y comercialización de ají y maní en las regiones que posean esta vocación productiva en el país”, en los mismos términos que en el caso de la quinua, es decir, sin contenidos efectivos para el fortalecimiento de la producción, por lo menos como lineamientos. La aprobación de este tipo de leyes (que se refieren a un producto específico, desligados de algún plan), dejan al

descubierto la improvisación ya que seguramente esa desarticulación determinará que ese tipo de leyes sean ante todo declarativas y formales.

Sorpresivamente ese mismo mes (junio) se aprobó la Ley N° 144 de la Revolución Productiva Comunitaria Agropecuaria. Revisando su contenido se puede afirmar que esta ley no es “una más” porque no es meramente declarativa ni mucho menos retórica. Se trata de una ley de desarrollo de la nueva CPE, al igual que las primeras que fueron aprobadas durante 2010, pero que su aprobación fue demorada probablemente por cuestiones de negociación con los (o algunos) actores interesados y/o de debate interno.

Como señala textualmente el mismo documento, su objetivo es “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”. Como se diría en términos populares, esta ley “raya la cancha” en materia de desarrollo agropecuario nacional. Por lo mismo, sorprende que hubiera sido aprobada apenas seis meses después de que comenzara a ejecutarse el plan sectorial “Revolución Rural y Agraria” 2011-2015. Al parecer, esta ley fue elaborándose en paralelo del plan sectorial y no precisamente (o no totalmente) en el MDRyT, pues no tiene sentido que en una misma instancia se hubiera ido trabajando dos normas que si bien no se contradicen tampoco se complementan⁶⁹, como se verá a continuación.

En primer lugar, explícita e implícitamente, en términos sectoriales, esta ley tiene como ámbito de aplicación todos los sectores de la economía plural (entre los que están los agro-empresarios), aunque es cierto que privilegia al sector indígena campesino. En segundo lugar, sus alcances son amplios porque abarcan prácticamente todas las dimensiones que implica su objetivo de lograr la soberanía alimentaria nacional. De ahí devienen las siguientes políticas sectoriales:

- Fortalecimiento de la base productiva, con énfasis en las prácticas locales y ancestrales de las comunidades para una gestión integral del agua para riego, la recuperación de la fertilidad del suelo, abonos orgánicos, terrazas, la conservación e incremento de la biodiversidad a través de la recuperación y crianza de semillas nativas y producción de semillas mejoradas, y otras acciones que protejan la biodiversidad contra la biopiratería y la tendencia al monopolio de las transnacionales de semillas. Debe ser el INIAF el responsable de conservar y administrar los recursos genéticos de la agro-biodiversidad del país para evitar su erosión y asegurar su variabilidad como primer eslabón de la producción agropecuaria.

⁶⁹ Aunque existen elementos que inclinan la idea de que el MDRyT no intervino en la elaboración de esta ley. Por ejemplo, en la ley ya aparece definido el tema del Seguro Agrario Universal “Pachamama”; mientras que en el plan sectorial 2011-2015 se mantiene la descripción vaga que contenía el plan sectorial de 2007. Si el MDRyT estuvo involucrado en la elaboración de la ley ¿no tendría que haber incorporado cuando menos un mayor avance de la definición de ese seguro en el plan 2011-2015?

- Conservación de áreas para la producción, con el fin de garantizar la producción de alimentos, regulando el uso de suelos y evitando la expansión de poblaciones urbanas en detrimento de las áreas productivas. Se promoverá la producción agropecuaria y forestal diversificada a fin de evitar la expansión de monocultivos. Asimismo, las comunidades y territorios indígena originario campesinos, comunidades interculturales y afro-bolivianas, en base a los lineamientos nacionales, definirán el uso, ocupación y aprovechamiento de su espacio, precautelando la seguridad alimentaria con soberanía.
- Protección de recursos genéticos naturales para garantizar la seguridad con soberanía alimentaria y la salud de las personas. Al efecto se desarrollará acciones para conservar el patrimonio genético del país, apoyando la producción, uso y aprovechamiento de nuevas especies y variedades cultivables. 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. Todo producto destinado al consumo humano de manera directa o indirecta, que sea, contenga o derive de organismos genéticamente modificados, obligatoriamente debe estar identificado e indicar esta condición.
- Fomento a la producción. Se fomentará un mejor y mayor rendimiento de la producción en el marco de la economía plural. También se fomentará la producción tradicional, orgánica, ecológica, agropecuaria y forestal que permita alcanzar la soberanía alimentaria así como excedentes, en base a las formas de producción familiar, comunitaria, asociativa y cooperativa.
- Acopio y reserva. Se fomentará el modelo comunitario de la pirwa, así como los silos y depósitos para el acopio y conservación de alimentos para alcanzar la soberanía alimentaria, avanzando hacia el procesamiento e industrialización para la generación de valor agregado, identificando y priorizando productos con potencial para su transformación e industrialización que rescate la vocación productiva de las comunidades indígena originario campesinas, comunidades interculturales y afro-bolivianas. Se incentivará la construcción y mejora de infraestructura, el almacenamiento de productos estratégicos desde el nivel central del Estado y los gobiernos autónomos a través del cofinanciamiento de proyectos concurrentes, y apoyando la construcción y mejora de infraestructura privada y comunitaria.
- Transformación y fomento a la industrialización de productos agropecuarios de los actores de la economía plural, sobre los principios de complementariedad, igualdad, sustentabilidad, etc., priorizando el modelo de desarrollo comunitario, mediante la dotación de créditos en especie e impositivos.
- Con el fin de lograr la soberanía alimentaria se suscribirán acuerdos con el sector productivo sobre metas de volúmenes de producción y exportación. Se protegerá la producción nacional agroalimentaria, regulando la exportación e importación de productos e insumos

agroalimentarios. En la asignación de subsidios a las importaciones se dará preferencia a los productores nacionales. Se verá que los productos agropecuarios lleguen a los consumidores a precios accesibles, a través de empresas estatales que compren la producción local y vendan a los consumidores a precio justo. Se controlará la producción, importación y comercialización de productos genéticamente modificados. Se fortalecerá el sistema de acreditación de la condición sanitaria, calidad e inocuidad alimentaria y el carácter orgánico de productos agroalimentarios e insumos de origen animal y vegetal. Se realizará control fiscal de políticas y arbitraje para proteger al productor nacional contra prácticas injustas del comercio exterior.

- Promoción del consumo nacional. El gobierno central y los sub-nacionales deben insertar en la currícula escolar la educación alimentaria nutricional. Ampliar la cobertura de la Alimentación Complementaria Escolar en todos los niveles de las unidades educativas públicas y de convenio. Incorporar como proveedoras a las comunidades indígena originario campesinas, comunidades interculturales y afro-bolivianas al Programa de Alimentación Complementaria Escolar y al Subsidio de Lactancia Materna. Implementar el Sello Social para certificar el empleo de mano de obra e insumos locales provenientes de la producción agropecuaria nacional en la transformación e industrialización de alimentos. Promocionar el “Compro y Como Boliviano” y otras acciones que fomenten el consumo de productos locales.
- Innovación agropecuaria y forestal. Se fortalecerá al INIAF, como autoridad competente y rectora de la certificación de semillas y la gestión de los recursos genéticos de la agrobiodiversidad como patrimonio del Estado. El INIAF debe generar tecnologías, establecer lineamientos y gestionar las políticas de innovación agropecuaria y forestal, para contribuir a la seguridad con soberanía alimentaria. Las universidades y otras instituciones públicas, privadas y comunitarias que desarrollan innovación productiva, deberán realizar investigaciones en el marco de las prioridades estatales en coordinación y siguiendo los lineamientos del INIAF.
- Mecanización y tecnificación agropecuaria adecuados y adaptados a los diferentes pisos ecológicos, las vocaciones productivas y de uso de suelo, que sean accesibles y sostenibles, mediante el fomento a la investigación, diseño y producción de tecnología, maquinaria e implementos agropecuarios en el país, y el fortalecimiento de COFADENA para que participe en el proceso de mecanización agropecuaria.
- Se fortalecerá los servicios de sanidad agropecuaria e inocuidad alimentaria destinados a incrementar la producción y productividad agropecuaria y ecológica, que precautelen la sanidad agropecuaria e inocuidad alimentaria, como pilares para alcanzar la soberanía alimentaria. Las entidades territoriales autónomas ejecutarán planes, programas y proyectos de sanidad agropecuaria e inocuidad alimentaria establecidos en las políticas, estrategias y normas definidas por la entidad nacional competente.

- Las entidades estatales en coordinación con los actores productivos implementarán un sistema de prevención y gestión de riesgos relacionados a desastres asociados a fenómenos naturales, plagas, siniestros climáticos y riesgos del mercado que puedan afectar la soberanía alimentaria, mediante el monitoreo y alerta temprana para contar con información oportuna y permanente, y la prevención, atención y mitigación de emergencias alimentarias, así como la rehabilitación y reconstrucción de infraestructura, y recuperación de las capacidades productivas.
- Atención de emergencias alimentarias a las poblaciones afectadas, fomentando la compra de alimentos locales.
- Garantía de provisión de alimentos a la población, con el fin de satisfacer las necesidades alimentarias del pueblo boliviana con base en la producción nacional y en la oferta oportuna y suficiente de alimentos estratégicos.
- Alimentación y nutrición, para que la población boliviana tenga un estado nutricional adecuado.
- Apoyo a la gestión territorial indígena (GTI) originario campesina, intercultural y afro-boliviana, con el fin de dinamizar el desarrollo organizativo, social, cultural, económico y productivo de los pueblos indígenas en sus territorios, destinado 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 establecidas en la presente ley a las cuales las naciones, pueblos y comunidades indígena originario campesinas, comunidades interculturales y afro-bolivianas pueden acceder.
- Creación de institutos técnicos agropecuarios, para la formación técnica superior y capacitación en el área rural, implementando “una currícula integral teórico–práctica basada en principios como el respeto a la Madre Tierra, la producción agroecológica, la recuperación de prácticas, conocimientos y saberes ancestrales y la organización social y política comunitaria”.
- 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. Los beneficiarios son las comunidades indígena originario campesinas, comunidades interculturales y afro-bolivianas con producción colectiva; las familias con producción individual; y los productores agrarios sean personas naturales o colectivas. Se crea el Instituto del Seguro Agrario (INSA), bajo tuición del MDRyT como instancia operativa y normativa del seguro agrario, que se financiará con recursos del TGN, recursos propios, donaciones y otras fuentes. Se establece un programa de subsidio a las primas de productores con cobertura del Seguro Agrario Universal, el cual debe estar en relación directa con el grado de pobreza (incluso puede llegar al cien por cien en el caso de productores muy pobres y ser nulo en el caso de los menos pobres).

Adicionalmente la Ley N° 144 establece que la base social para la concreción de la Revolución Productiva Comunitaria Agropecuaria se asienta en las comunidades indígena originario campesinas, interculturales y afro-bolivianas, que pasan a ser reconocidas como Organizaciones Económicas Comunitarias (OECOM), que se registrarán por sus usos y procedimientos de toma de decisiones, gestión del territorio, y uso y acceso a los recursos naturales. También se crean los Consejos Económico Productivos en todos los niveles administrativos (COPEP en el nivel nacional, CODEP en el departamental, COPREP en el provincial y COMEP en el municipal) como instancias de coordinación para la elaboración de políticas públicas, planificación, seguimiento y evaluación de la Revolución Productiva Comunitaria Agropecuaria, constituidas por autoridades gubernamentales correspondientes, organizaciones indígena originario campesinas, comunidades interculturales y afro-bolivianas y representantes del sector agro-empresarial. Estas instancias formularán Planes Estratégicos para la Revolución Productiva Comunitaria Agropecuaria. El Órgano Ejecutivo, en coordinación con el COPEP, en el marco del Plan Estratégico Nacional elaborará planes de producción alimentaria quinquenales donde se seleccionarán los productos estratégicos priorizados por el Estado Plurinacional.

Asimismo, la ley crea o fortalece la institucionalidad pública necesaria para la concreción de la Revolución Productiva Comunitaria Agropecuaria, como la Empresa Estratégica de Apoyo a la Producción de Semillas (bajo tuición del MDRyT, encargada de constituir bancos de semillas en coordinación con el INIAF y producir semilla de alta calidad de productos estratégicos); la Empresa de Producción de Abonos y Fertilizantes (bajo tuición del MDRyT para producir abonos orgánicos reciclando desechos y aprovechando insumos derivados de la explotación minera y de hidrocarburos); el Observatorio Agroambiental y Productivo (en el MDRyT, como instancia técnica de monitoreo y gestión de la información agropecuaria en coordinación con el INE); la autorización a EMAPA para conformar la Empresa Gran Nacional de Producción de Alimentos como sociedad económica mixta, con el objeto de potenciar la producción de alimentos estratégicos, para cubrir la demanda interna y posterior intercambio de excedentes. Para constituir la institucionalidad en el nivel comunitario se establecerá un Sistema de Apoyo Técnico para las Organizaciones Matrices Nacionales que actuará en todos sus niveles orgánicos para la implementación de la Revolución Productiva Comunitaria Agropecuaria y la gestión de los proyectos desarrollados en el marco del FONDIOC.

En cuanto al financiamiento de la Revolución Productiva Comunitaria Agropecuaria, la Ley N° 144 autoriza a los gobiernos departamentales a conformar Fondos Concurrentes Departamentales Productivos financiados con sus recursos y con recursos municipales, regionales e indígena originario campesinas, para establecer transferencias condicionadas de fomento y mejoramiento de la producción agropecuaria de las OECOM y las asociaciones de productores, con base en criterios de pobreza, emigración, zonificación y dificultades de acceso a otras fuentes de financiamiento. También se define la creación del Fondo Crediticio Comunitario a ser administrado en fideicomiso

por el BDP S.A.M., con la finalidad de otorgar créditos para la producción agropecuaria a OECOM, OECA y los pequeños productores, al menor costo financiero posible. Y el BDP SAM debe establecer sus propias líneas de financiamiento para facilitar un mayor acceso de las y los productores agropecuarios pequeños y comunitarios.

Por último, la ley contiene varias disposiciones transitorias importantes. En una de ellas dispone que, en tanto se apruebe el Plan de Producción Alimentaria, se establecen como productos estratégicos los siguientes: maíz, trigo, arroz, papa, hortalizas, ganadería, forrajes, avicultura, caña de azúcar, quinua y sorgo. Otra disposición establece el arancel diferenciado para la importación de maquinaria, equipos e insumos agropecuarios por el lapso de cinco años, que favorezca a productores de las comunidades indígena originario campesinas, comunidades interculturales y afro-bolivianas. También se dispone que en el plazo de 60 días el Órgano Ejecutivo remita al órgano que corresponda propuestas de normativa de regulación de la exportación e importación de productos e insumos agroalimentarios orientada a proteger la producción nacional. Luego, se fija un plazo de 120 días para la concreción de la institucionalidad creada o fortalecida, y 90 días para la emisión de la normativa que amplíe la provisión de productos de las comunidades indígena originario campesinas, comunidades interculturales y afro-bolivianas al Programa de Alimentación Complementaria Escolar y al Subsidio de Lactancia Materna.

Por todo este marco regulatorio, se puede afirmar sin mayores dudas que la Ley N° 144 es la “ley madre” de la visión, concepción y posición del gobierno respecto del desarrollo agrícola nacional. Aunque no de manera plena, responde al tratamiento que concibe la nueva CPE a las políticas de desarrollo rural y agropecuario al sector indígena campesino, esto es, no limitadas al “apoyo” de su condición productiva y/o la mejora de sus condiciones socioeconómicas, sino enmarcadas en el reconocimiento de ese sector como naciones indígena originario campesina, corresponsables del desarrollo nacional y del desarrollo rural.

En ese contexto, aunque con un enfoque “clásico”, es la propuesta de políticas más completa e integral de apoyo a la producción indígena campesina que ha elaborado hasta el momento el gobierno. Esta propuesta incluye la promoción y el apoyo a la producción agroecológica, con mejores perspectivas de viabilidad, por la integralidad de las medidas. Quizás el único déficit notable de esta propuesta es la omisión de la dimensión agraria, siendo que allí se encuentra una limitación fundamental para el desarrollo agropecuario de las comunidades andinas: los impedimentos que contiene la actual legislación agraria a su acceso a tierras en la región de las tierras bajas.

Empero, no se puede negar que esta ley constituye también un abierto apoyo al sector agroempresarial y no sólo en su desarrollo (produciendo alimentos para el consumo nacional y/o para la exportación), sino también en aquellos aspectos cuestionados o controversiales que hacen parte de sus “paquetes tecnológicos”. No obstante, su inclusión como sector productivo no tendría que sorprender considerando los antecedentes del “proceso de cambio” expuestos en este trabajo; además, está prevista en la noción de economía plural de la nueva CPE. Y la decisión

de hacerlo en esta ley no es a costa de la agricultura indígena campesina, pues esta norma define inequívocamente a este sector como el sujeto principal del objetivo de la seguridad y soberanía alimentaria. Y respecto a la no prohibición de paquetes tecnológicos “que no 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” no viola las disposiciones de la CPE (su Artículo 409 dispone precisamente que la producción, comercialización e importación de organismos genéticamente modificados “será regulada por ley”).

Es otro tema que esta decisión gubernamental hubiera violado o fuera contradictoria con algunas de sus propias posiciones discursivas o incluso con normas que no necesariamente derivan de la CPE como la Ley N°71 de Derechos de la Madre Tierra, y/o que hubiera sido una “concesión” a los empresarios agropecuarios como resultado de los acuerdos formales que comenzaron a construirse entre ellos y el gobierno a principios de ese año.

Por su carácter de ley marco, era de esperarse una aplicación gradual de las disposiciones de la Ley N° 144; desde ya, ineludiblemente debía elaborarse un nuevo plan sectorial. Sin embargo, ese proceso ha sido muy lento en varios aspectos. Para empezar, en 2011 sólo se aprobó el DS 942 que reglamentó parcialmente el Seguro Agrario Universal “Pachamama” para iniciar su implementación desde esa gestión en municipios de mayor extrema pobreza. El resto de los plazos fijados respecto a la creación o adecuación de la institucionalidad no se cumplió, quedando por tanto, en la práctica, “congelada” la ejecución de la ley el resto del año.

En diciembre se aprobó la Ley N° 204 que crea el Fondo de Apoyo al Complejo Productivo Lácteo–PROLECHE, dependiente de PRO BOLIVIA, norma esencial en razón de la seguridad y soberanía alimentaria, pero –al parecer– independiente de la Ley 144 porque no se lo fundamentó ni presentó en esos términos. Este Fondo tiene la finalidad de elevar los niveles nutricionales de la población nacional facilitando su acceso a los productos lácteos, promoviendo su consumo y fomentando el desarrollo del complejo productivo lácteo; debe ser financiado con los ingresos que generen las retenciones por la comercialización de cerveza, por la importación de bebidas alcohólicas, el aporte de las industrias productoras de lácteos y derivados y multas establecidas en la Ley.

Gestión 2012

El año 2012 tuvo una característica respecto de la política de control de las exportaciones de agro-alimentos. Luego de que los mismos se retomaron en 2010, permaneciendo casi invariables en 2011, en 2012 comenzaron a ser levantados poco a poco para todos los alimentos, señal de un retorno a la normalidad en cuanto a abastecimiento y estabilidad de precios (condiciones que también se presentaron en gran medida en el nivel internacional).

En enero (DS 1120) se aprobó la subvención a la producción y comercialización de alimentos de la gestión a ser implementada por EMAPA, aunque esta vez sin mencionar montos, sino señalando

simplemente que la norma se ejecutará en el marco del Presupuesto General del Estado aprobado para la gestión 2012. Ese mes fue también cuando se realizó la denominada Cumbre Social Plurinacional convocada por el gobierno con el fin de debatir e identificar ajustes conducentes a un relanzamiento del “proceso de cambio”. Empero, resulta innegable que este encuentro se efectuó bajo la sombra del cuestionamiento social al gobierno que se generó con motivo de la represión a la marcha indígena en contra de la construcción de la carretera al TIPNIS a mediados de 2011. La misma composición de los participantes en ese evento (estuvieron las organizaciones indígena campesinas afines al partido de gobierno, gobiernos municipales y empresarios privados, pero no participaron CONAMAQ, CIDOB ni la COB) refleja el momento de credibilidad minada que enfrentaba el gobierno.

Las conclusiones de esta Cumbre en materia de desarrollo agropecuario no aluden explícitamente a la Ley N° 144, pero en gran medida resultan una reiteración de varias disposiciones de esta norma (como la aplicación de la visión de economía plural en el fortalecimiento del desarrollo agropecuario; la producción de alimentos con participación prioritaria y fortalecimiento de pequeñas y medianas unidades; la mejora de la productividad agrícola promoviendo la investigación e innovación, etc.). Los temas diferentes tienen que ver con la dimensión agraria (aceleración del saneamiento y titulación, límites al acceso de extranjeros, especialmente en áreas de frontera, dotación a pequeños productores, etc.), aunque sin tocar el tema más importante para el sector indígena campesino de la región occidental: el freno legal a su acceso en las tierras bajas.

En esos momentos ya era evidente un mayor entendimiento entre el gobierno y el sector agroempresarial por lo que no sorprendió su participación en esta Cumbre Social. Obviamente lo hizo con sus propias propuestas o reivindicaciones, las cuales fueron planteadas abiertamente, suscitando un fuerte debate. Esas reivindicaciones, aunque no fueron parte de las resoluciones, registraron un antecedente inédito en el gobierno de Evo Morales, porque aludían a temas altamente controversiales: un tratamiento flexible del tema de los desmontes ilegales, la ampliación del período para la verificación del cumplimiento de la función económica social (FES) y el funcionamiento de un comité de biotecnología para la aplicación de eventos en el maíz, el algodón y la soya.

En marzo la Empresa Azucarera de San Buenaventura (EASBA) firmó el contrato para la construcción de la planta azucarera y derivados, con un plazo de 30 meses. En abril se creó el Fondo para la Revolución Industrial Productiva (FINPRO) mediante la Ley N° 232, con un monto de \$us 1.200 millones al inicio de sus operaciones, destinado a financiar vía créditos “la inversión de emprendimientos productivos del Estado que generen excedentes”, entre los que podrían estar “plantas de industrialización de alimentos en el marco de la política de seguridad y soberanía alimentaria”. Inmediatamente los críticos al gobierno denunciaron que esta última previsión se la hizo pensando en el sector agroindustrial cruceño, aunque hasta el momento no ha ocurrido

aquello ni parece factible que ocurra porque la norma se refiere explícitamente a iniciativas estatales.

Recién en agosto de ese año el gobierno aprobó otros tres Decretos Supremos relativos a la creación o fortalecimiento de la institucionalidad prevista en la Ley N° 144. El DS 1310 creó la Empresa Estratégica de Producción de Abonos y Fertilizantes (EPAF) dependiente del SEDEM, con el objetivo de “producir abonos y fertilizantes, para incrementar la productividad agrícola y contribuir a la seguridad alimentaria con soberanía”, autorizándose al Ministerio de Economía la transferencia de Bs 27,44 millones para el inicio de actividades de la nueva empresa. El DS 1311 creó la Empresa Estratégica de Producción de Semillas (EES) también dependiente del SEDEM, con el objetivo de “producir, acopiar, acondicionar, almacenar y comercializar semillas de calidad, y apoyar el desarrollo y fortalecimiento de los emprendimientos comunitarios de producción de semillas de calidad...” con un capital de arranque de Bs 41,16 millones. Ambos Decretos señalan que estas dos empresas pasarán a dependencia del MDRyT (como lo establece la Ley N° 144) una vez que generen utilidades. El DS 1312 reglamenta la organización interna y funcionamiento del COPEP (Consejo Económico Productivo), definiendo la participación de 16 representantes (siete del Órgano Ejecutivo, ocho de las organizaciones sociales indígena campesinas nacionales, incluido el Concejo Nacional Afro-boliviano, CIOEC y AOPEB, y uno de CONFAGRO).

Ese mismo mes, en ocasión de la presentación de su mensaje por el aniversario de la fundación del país, el Presidente Morales presentó su propuesta de fijar una Agenda Patriótica del Bicentenario, como guía de las realizaciones que debían cumplirse para el año 2025, planteando cinco objetivos: erradicación de la pobreza extrema, industrialización de los recursos naturales, seguridad alimentaria, universalización de los servicios básicos y soberanía tecnológica. Esta propuesta no tuvo mayores repercusiones, pero aún sin sus contenidos desarrollados, tenía nítidamente el “sello” de la línea más “técnica” inaugurada por la Ley N° 144 un año atrás en cuanto al desarrollo agropecuario y, obviamente, la continuidad del entendimiento con el sector agro-empresarial, aunque en esos momentos éste no se pronunció respecto a la propuesta.

Apenas un año y unos meses después de haberse aprobado la creación y ejecución del Programa MIAGUA I, en septiembre de 2012 se concibió una segunda fase denominada MIAGUA II, con un préstamo inicial de la CAF de \$us 115 millones, materializado a través del DS 1341. El acelerado ritmo de inversiones de este programa permite evidenciar el gran rezago de acceso y disponibilidad de este servicio que existía especialmente en el área rural del país, razón por la que rápidamente se generó una demanda creciente de parte de los municipios rurales.

En octubre se aprobó la Ley N° 300 Marco de la Madre Tierra y Desarrollo Integral para Vivir Bien, que establece los fundamentos del desarrollo en armonía y equilibrio con la naturaleza. Consiguientemente, según su texto, tiene alcance en todos los sectores del nivel central del Estado y de las entidades territoriales autónomas, y se constituye en ley marco y de preferente aplicación para el desarrollo de leyes específicas, políticas, normas, estrategias, planes, programas

y proyectos. Establece también que el Estado Plurinacional de Bolivia está orientado a la búsqueda del Vivir Bien, a través del desarrollo integral en armonía y equilibrio con la Madre Tierra, de manera complementaria, compatible e interdependiente de los derechos de la Madre Tierra, los derechos colectivos e individuales de las naciones y pueblos indígena originario campesinos, comunidades interculturales y afro-bolivianas, y los derechos civiles, políticos, sociales, económicos y culturales del pueblo boliviano. E incorpora un marco institucional sobre el cambio climático instaurando la “Autoridad Plurinacional de la Madre Tierra”, en sustitución del Programa Nacional de Cambio Climático (PNCC), cuyo cierre se dispone mediante esta ley, por lo que todas las actividades de mitigación y adaptación al cambio climático pasan a depender de la nueva entidad autárquica.

Es muy posible que esta ley hubiera sido elaborada y aprobada por razones reactivas antes que propositivas (desde ya, “rompe” la línea más “técnica” y “política” de la política agropecuaria que el mismo gobierno adoptó apenas un año antes a través de la Ley N° 144). Quizás tenga explicación teniendo presente el contexto sociopolítico adverso al gobierno que perduraba en el país luego del lamentable episodio del TIPNIS (muy bien amplificado por los opositores al gobierno). También podría ser el reflejo de tensiones internas en el gobierno por ese contexto y por las críticas de algunos sectores sociales e intelectuales al supuesto apoyo a la agro-empresa que implica la Ley N° 144 (en referencia a los transgénicos). Tampoco debe pasarse por alto la consistencia “ideológica” que el gobierno hubiera querido mostrar con su discurso casi radical pro “madre tierra” que logró posicionar a través del debate y el documento final sobre seguridad alimentaria en la Asamblea de la OEA realizada en Bolivia unos meses antes.

Es que la Ley Marco de la Madre Tierra tiene un contenido “*pachamamista*” radical (parafraseando a Pablo Stefanoni), sin parangón en toda la legislación previamente aprobada, incluyendo la propia nueva CPE. Aparentemente, el propósito central de esta ley es configurar lo que podría ser el “modelo” del “vivir bien” para el desarrollo nacional, tratando de no contradecir algunas políticas centrales que ya rigen (en especial para el sector de los recursos naturales no renovables), pero al mismo tiempo planteando la necesidad de que todas las actividades de desarrollo transiten hacia prácticas sostenibles.

En el caso del sector agropecuario el propósito es también enmarcar su desarrollo (y especialmente las políticas contenidas en la Ley N° 144) en el “modelo” del “vivir bien”, definiendo restricciones tácitas para los aspectos más contradictorios con este “modelo” (como la prohibición del monocultivo) y transiciones (como la eliminación gradual de cultivos transgénicos autorizados en el país y la adopción de la agricultura agroecológica). De todos modos, despejando toda la retórica que contiene esta ley, se puede decir que algunas de sus disposiciones (si es que llegan a cumplirse) pueden contribuir a que las políticas definidas en la Ley N° 144 se sometan a necesarios criterios y prácticas de sostenibilidad. A continuación se mencionan esas disposiciones.

- Establecer procesos de producción no contaminantes y que respetan la capacidad de regeneración de la Madre Tierra.

- Reconocimiento y fomento a la diversificación de la producción, la protección a las variedades locales y nativas, así como el fomento a las culturas y tradiciones alimentarias.
- Priorización del abastecimiento interno con producción nacional y políticas comerciales que beneficien al pequeño productor y a la economía comunitaria.
- Revalorización y fortalecimiento de los sistemas de vida de los pequeños productores, de las naciones y pueblos indígena originario campesinos, comunidades interculturales y afro-bolivianas.
- Impulso al uso y aprovechamiento de los recursos naturales renovables de la Madre Tierra de acuerdo a su capacidad de regeneración.
- Fortalecimiento de sistemas productivos compatibles con la vocación productiva de las zonas y sistemas de vida.
- Desarrollo de procesos productivos agropecuarios que garanticen una mayor productividad, la capacidad de regeneración de la Madre Tierra, el respeto a las zonas y sistemas de vida y la prioridad de garantizar la soberanía y seguridad alimentaria.
- Sustituir gradualmente y limitar la utilización de tecnologías degradantes y compuestos químicos tóxicos que puedan ser reemplazados con otras alternativas ecológicas equivalentes.
- Acciones para evitar la mono-producción.
- Fortalecimiento de las prácticas productivas locales para el uso y aprovechamiento de los componentes de la Madre Tierra.
- Potenciamiento productivo de las diferentes formas de la economía plural, con énfasis en los pequeños productores y en la economía comunitaria.
- Eliminación de la concentración de la propiedad de la tierra o latifundio y otros componentes de la Madre Tierra para el logro de la soberanía y seguridad alimentaria y el fortalecimiento de la economía comunitaria.
- Condiciones equitativas en el acceso al agua para consumo, riego y uso industrial en el marco de la gestión integral de cuencas y recursos hídricos.
- Priorizar e incentivar la agricultura, pesca, ganadería familiar comunitaria y la agroecología, de acuerdo a la cosmovisión de cada pueblo indígena originario campesino y comunidad intercultural y afro-boliviana para la soberanía con seguridad alimentaria.
- Promover e incentivar la agricultura y ganadería empresarial siempre y cuando incorporen tecnologías y prácticas que garanticen la capacidad de regeneración de las zonas y sistemas de vida, el incremento de la productividad de carácter diversificado y ecológico, para garantizar la soberanía y seguridad alimentaria.

- Proteger el patrimonio genético de la agro-biodiversidad, prohibiendo la introducción, producción, uso, liberación al medio y comercialización de semillas genéticamente modificadas de las que Bolivia es centro de origen o diversidad y de aquellas que atenten contra el patrimonio genético, la biodiversidad, la salud de los sistemas de vida y la salud humana.
- Desarrollar acciones que promuevan la eliminación gradual de cultivos de organismos genéticamente modificados autorizados en el país.
- Identificar, actualizar, clasificar y delimitar la superficie agrícola total en base a la vocación de uso de suelo para promover mayor productividad de las actividades agropecuarias, evitando la ampliación de la frontera agrícola en el marco de la soberanía con seguridad alimentaria.
- Desarrollar políticas de manejo integral y sustentable de bosques de acuerdo a las características de las zonas y sistemas de vida, incluyendo programas de forestación, reforestación y restauración de bosques, acompañados de la implementación de sistemas agroforestales sustentables, en el marco de las prácticas productivas locales y de regeneración de los sistemas de vida.
- Prohibir de manera absoluta la conversión de uso de suelos de bosque a otros usos en zonas de vida de aptitud forestal, excepto cuando se trata de proyectos de interés nacional y utilidad pública.
- Desarrollar políticas para la revalorización, protección y aplicación de conocimientos ancestrales, colectivos e individuales de las naciones y pueblos indígena originario campesinos, comunidades interculturales y afro-bolivianas, relacionados con la capacidad de regeneración de la Madre Tierra y el uso de la biodiversidad

En suma, esta ley, al parecer, tiene el objetivo de “limitar” o “corregir” el fuerte respaldo que contiene la Ley N° 144 de la Revolución Productiva Comunitaria Agropecuaria al sector agro-empresarial y, por el contrario, reafirmar con mayor énfasis la preferencia por la agricultura indígena campesina, los cultivos agroecológicos y el absoluto respeto a la “Madre Tierra” (desarrollo sostenible). No obstante, más allá de la absoluta validez y necesidad de adoptar esos lineamientos, inevitablemente surge la interrogante de su viabilidad en un escenario de competencia salvaje que impone la “globalización” (eufemismo para referirse al neoliberalismo) no sólo entre naciones, sino en el interior de ellas y en el interior de los sectores agrícolas, determinando que el ideal productivo representado por la “economía comunitaria” sea un deseo más que una realidad.

En noviembre de 2012 se aprobó la Ley N° 307 del Complejo Productivo de la Caña de Azúcar destinada básicamente a regular las relaciones productivas entre los actores de esta cadena, en especial las que atañen a los productores cañeros y el sector agroindustrial (quizás porque el gobierno determinó que los problemas de abastecimiento de azúcar patentes en años anteriores tuvo que ver con estos aspectos). En diciembre, mediante DS 1447, se creó la Empresa Pública

Productiva Apícola, denominada PROMIEL, dependiente del SEDEM, a ser instalada en el municipio de Villa Tunari, provincia Chapare (departamento de Cochabamba), aparentemente con alcances nacionales, pues se señala como su función “el fomento del desarrollo del sector apícola nacional en toda la cadena productiva, contribuyendo al mejoramiento de las condiciones de vida de los productores y consumidores”, con un capital de Bs 42,22 millones.

Y en diciembre se aprobó la subvención a la producción y comercialización de alimentos a través de EMAPA para la gestión 2013, pero al igual que el año anterior, sin mencionar montos, sino solamente haciendo referencia a las previsiones aprobadas en el Presupuesto General del Estado (PGE) de 2013.

Gestión 2013

El año 2013 se inició bajo la declaración del “Año Internacional de la Quinoa” aprobada por la Asamblea de las Naciones Unidas en diciembre de 2011 por gestiones del gobierno boliviano. Gracias a ello la presidencia del Comité del Año Internacional de la Quinoa la ocupó Bolivia. La valoración que se hace de esta experiencia es contradictoria, pues junto al reconocimiento de que generó mayor producción, consumo, visibilidad y conocimiento científico sobre el producto en el nivel internacional, en el nacional la única certeza es que el boom de su precio internacional generó significativos ingresos para productores y exportadores; en cambio, quedan en el saldo de las dudas varios aspectos cruciales (como la aceleración del deterioro de las frágiles suelos de las zonas de producción, la volatilidad de su precio internacional por su tendencia a constituirse en un *commodity*, el real aumento de su consumo en la población nacional y/o su reducción en los estratos más pobres por el incremento de su precio en el mercado nacional, etc.). En ese marco, por lo menos hasta el momento, incluso la constitución del Centro Internacional de la Quinoa se sume en la nebulosa de sus réditos esperados (por ejemplo, en el reconocimiento y defensa de los derechos de propiedad de las variedades y eco-tipos locales del producto, tema considerado central por los productores para lograr competitividad internacional).

En enero, en ocasión del ya acostumbrado mensaje presidencial, el Presidente volvió a presentar la Agenda Patriótica del Bicentenario, pero esta vez ampliada a 13 pilares, que son los que han quedado oficialmente. En ese momento, las autoridades responsables de su materialización afirmaban que la Agenda Patriótica no es un plan de gobierno, sino una mirada larga, una ‘materialización’ de la Constitución Política del Estado, que apunta al desarrollo del país en el marco de una política de Estado. Por tanto, a diferencia de todos los ensayos que se hicieron en el país y que siempre terminaron como programas de Gobierno, la Agenda Patriótica sería un “proyecto de país” para consolidar el desarrollo de Bolivia.

Es posible que se la hubiera concebido en esos términos, pero revisando la versión pública de este documento, se encuentra no sólo una ampliación de sus alcances, sino el claro intento de que responda a un enfoque y concepción muy distintos con los que fue presentado en 2012. Es

como si otra corriente del interior del gobierno, contraria a un enfoque “técnico” y político, hubiera decidido retomar fuertemente el discurso “*pachamamista*” para matizar los alcances materiales que inevitablemente tenían los pilares propuestos de la nueva Agenda Patriótica. En consecuencia, salvo que la retórica sólo tenga el propósito de “adornar” el documento para el “consumo” (como ya ha sucedido con muchas acciones del gobierno), las metas de esta Agenda (entre las cuales está la “soberanía alimentaria a través de la construcción del saber alimentarse para vivir bien”) sólo tendrán un valor referencial.

Unos días antes de la presentación de la Agenda Patriótica fue aprobada la Ley N° 337 de Apoyo a la Producción de Alimentos y Restitución de Bosques. Sintéticamente esta ley dispone establecer un régimen excepcional para los propietarios de los predios con desmontes realizados sin autorización (ilegales) entre el 12 de julio de 1996 y el 31 de diciembre de 2011, que se acojan al “Programa de Producción de Alimentos y Restitución de Bosques” creado por la misma ley. Su objetivo es incentivar la producción de alimentos, la restitución y protección de servidumbres ecológicas legales y la reforestación de áreas afectadas (específicamente de tierras de producción forestal permanente). Se aplica a predios titulados, en proceso de saneamiento o sin sanear por el INRA, que no se encuentren sobrepuestos a área protegida ni reserva forestal, y que no tengan resolución administrativa sancionatoria; las pequeñas propiedades y propiedades colectivas de naciones y pueblos indígena originario campesinos podrán acogerse de manera voluntaria a los alcances de esta ley, sin que sea afectado su derecho propietario o posesión legal.

El Programa tiene una duración de cinco años y comprende dos componentes: a) Producción de alimentos, “que se orientará a la producción agrícola y pecuaria, eficiente, sustentable y priorizada, en base a regímenes diferenciados por región, actividad productiva desarrollada y clase de propiedad”; y b) Restitución de áreas de bosque afectadas, “orientado a la restitución y protección de las servidumbres ecológicas legales, y reforestación de áreas de bosque afectadas”.

Por tanto, los propietarios de predios que se acojan al Programa deben restituir el 10% de la cobertura forestal afectada si se trata de tierras de producción forestal permanente (TPFP) en predios con superficies mayores a 50 Has, además de restituir y proteger las servidumbres ecológico legales. Asimismo, durante cinco años, deben dedicar el resto de las áreas incluidas en el Programa a la producción agropecuaria sostenible, priorizada y diferenciada por regiones, vocación productiva y clase de propiedad. Y también deben pagar en calidad de multa un monto único por hectárea, al contado o a plazos en Unidad de Fomento a la Vivienda (UFV), diferenciando tipo de propiedad (empresa agropecuaria, mediana o pequeña propiedad, comunidad) y tipo de área (TPFP u otras áreas). La ley también establece que los desmontes realizados sin autorización a partir de su publicación darán lugar a la reversión del área y/o el no reconocimiento de la FES, la aplicación de una sanción económica⁷⁰ y el inicio de las acciones penales que correspondan. En cambio, a los desmontes realizados sin autorización entre el 1 de enero de 2012 y la fecha de

70 En montos casi cuatro veces más que los fijados para quienes se acojan al Programa.

publicación de la ley se les aplicará el régimen agrario y forestal vigente al momento de cometida la infracción⁷¹.

El gobierno anunció que, de las 5.031.140 Has estimadas como total desmontado en todo el país, se habilitarían 4.098.745 de Has al proceso de regularización (56% en Santa Cruz, 19% en Beni, 12% en Tarija, 8% en Pando, 4% en Chuquisaca y 1% en Cochabamba), pues 484.259 has fueron autorizadas por la ex Superintendencia Forestal y 448.136 estaban siendo procesadas con resolución sancionatoria por la ABT⁷². Pero el total desmontado al momento de la promulgación de la ley en realidad sumaba cuando menos 5.331.140 Has, ya que las 5.031.140 de Has se referían sólo a los desmontes efectuados entre 1996 y 2011, por lo que había que agregar las 300.000 Has que, según la CAO, se habían deforestado sin autorización en la gestión 2012, sólo en el departamento de Santa Cruz.

La principal crítica a esta disposición legal que plantean ONG y expertos rurales, y algunas organizaciones sociales es que se trata de una medida de absoluto y abierto apoyo gubernamental al sector agro-empresarial porque no sólo le facilita la posibilidad de evitar la reversión de tierras, sino también la de ampliar su frontera agrícola e incrementar sustantivamente sus ingresos. Los ecologistas hacen énfasis en la consolidación de la depredación del bosque que implica la medida (porque gran parte del área desboscada se consolidará como área agropecuaria en vez de revertirla y reforestarla). De ahí el calificativo de "perdonazo" a esta ley. Obviamente, le enrostraron también la flagrante incoherencia de esta ley con la N° 300 Marco de la Madre Tierra y Desarrollo Integral para Vivir Bien, aprobada apenas tres meses antes.

El Presidente Morales justificó la medida con la posibilidad de que con su aplicación, hasta 2018, se iba a incrementar la superficie sembrada de alimentos en al menos 34% (de 1,1 millones de hectáreas a 1,7 millones) y los volúmenes de producción en 41% (a 13,6 millones de toneladas), además de un aumento promedio de los rendimientos en 20% según producto, mejorando la seguridad y soberanía alimentaria. Es más, confirmó el acercamiento y entendimiento con el sector agro-empresarial en función de esos propósitos, declarando que esa ley fue "concertada en el encuentro que se realizó en la ciudad de Cochabamba el año 2011" (seguramente en referencia a la pre Cumbre Social Plurinacional realizada en diciembre de ese año), versión reconfirmada por la ANAPO: "después de casi dos años de gestión ante el Gobierno Nacional, se logró la promulgación de la Ley de Apoyo a la Producción de Alimentos y Restitución de Bosques..."⁷³.

71 Los gremios empresariales agropecuarios de Santa Cruz señalaron que en 2012 se desmontó sin autorización más o menos 300.000 has que esperaban (o demandaban sean incorporadas a los alcances de la Ley N° 337.

72 De acuerdo a la CAO, de ese porcentaje unas 120.000 has correspondían a 41 productores de Santa Cruz. Se supone que este número correspondía al 17% excluido del Programa, por lo que era independiente de las 300.000 has desmontadas ilegalmente en 2012.

73 La declaración presidencial fue registrada por El Diario de 14 de enero de 2013, mientras que la declaración de ANAPO figura en un comunicado institucional fechado el 22 de agosto de 2013, el cual fue publicado en su revista Anapo Noticias N° 99 de 11 de octubre de 2013.

Pero por si fuera poco, según el diario El Deber de 12 de enero de 2013, “el sector productivo cruceño (...) recordó al Ejecutivo algunos temas pendientes, tales como la reglamentación de la Ley de la Madre Tierra, que veta el uso de semillas transgénicas; la ampliación de dos a cinco años (de la verificación) de la FES, la ley contra los avasallamientos de predios agrícolas, y el acceso a crédito en la nueva ley de bancos”. Consultado sobre estas declaraciones el Presidente respondió: “No estamos preparados como para garantizar el 100% de productos ecológicos...creo que algunos párrafos nos han metido de contrabando (en la Ley de la Madre Tierra), queremos ser realistas”, anticipando que existía la posibilidad de flexibilizar las disposiciones de esa ley sobre los productos transgénicos⁷⁴. Y no sólo eso, las declaraciones de los agro-empresarios estaban anticipando las normas que iban (o debían) aprobarse.

Consiguientemente, no queda duda alguna que el gobierno nacional había pasado del acercamiento a los acuerdos con ese sector. Pero también se confirmaba la existencia de diferencias y tensiones en el interior del gobierno por esta posición, aspecto que se refleja en la aprobación de la Ley N° 300 de la Madre Tierra (que contradice a la Ley N° 144 en los aspectos que favorecen a la agro-empresa), luego la aprobación de la Ley N° 337 Ley de Apoyo a la Producción de Alimentos y Restitución de Bosques (que vuelve a favorecer a este sector en otros aspectos) y, unos días después, la aprobación de la Agenda Patriótica ajustada en razón de visiones y conceptos relativos al “vivir bien”, además de la propia declaración del Presidente Morales de respuesta al reclamo agro-empresarial sobre ese tema en enero de 2013.

No obstante, el único cuestionamiento al gobierno que tiene asidero innegable es la flagrante violación de su propio discurso y de algunas disposiciones legales de muy difícil cumplimiento que se autoimpuso. Y la condena basada en la evidente consolidación de la deforestación y el “perdón” a quienes debía revertirse unos 4 millones de has, no tendría que pasar por alto la posibilidad cierta de un incremento de la producción de alimentos. En efecto, de acuerdo a la ABT, del total del área habilitada para el Programa, 3.189.162 Has son potenciales para la producción de alimentos. Sobre esta base, según estimaciones del MDRyT, sólo en el departamento de Santa Cruz, entre 2012 y 2018 se incrementaría la superficie cultivada de productos distintos de la soya de 1.054.630 de Has a 1.450.256 de Has, entre los que destacan el trigo (de 72.053 Has a 354.807 Has) y el maíz de verano (de 138.200 Has a 215.412 Has). Es decir, un incremento de 400% de la frontera agrícola de un cultivo (el trigo) que nunca fue del interés del sector agro-empresarial, por razones de rentabilidad. En síntesis, el abierto apoyo al sector agro-empresarial desde la Ley N° 337 de ningún modo es incondicional y/o expresamente orientada a la exportación (como lo fue en los años del auge neoliberal); el abastecimiento del mercado interno es una condición innegociable según lo establecen las mismas leyes que favorecen a este sector⁷⁵.

⁷⁴ Declaraciones registradas por La Razón digital de 11 de enero de 2013.

⁷⁵ El mismo año en que se aprobó la Ley N° 337 el gobierno siguió aplicando de modo invariable la política de control del comercio exterior de los productos agropecuarios. Por ejemplo, entre marzo y julio aprobó los Decretos Supremos 1514, 1608 y 1637 relativos a la ampliación de los cupos de exportación de algunos de estos productos y el diferimiento temporal del gravamen arancelario de la importación de trigo y su harina.

En la misma fecha que la Ley N° 337 fue aprobada la Ley N° 338 de “Organizaciones Económicas Campesinas, Indígena Originarias (OECA) y de Organizaciones Económicas Comunitarias (OECOM) para la Integración de la Agricultura Familiar Sustentable y la Soberanía Alimentaria”. Esta ley no figuraba como un aspecto pendiente de la Ley N° 144, así es que, por su contenido, parece que su aprobación más bien respondió a una lógica “equilibrista” o “compensatoria” en razón de la aprobación de la Ley N° 337 (derivada de un acuerdo con el sector agro-empresarial), por las diferencias de posición en el interior del gobierno, ya que esta ley reafirma lo establecido en la Ley N° 144, pero matizado con algunos elementos de la Ley N° 300 “Marco de la Madre Tierra y Desarrollo Integral para Vivir Bien”.

Entonces, el aporte mayor de esta ley es la incorporación de las OECA y las “familias productoras indígenas originario campesinas, interculturales y afro-bolivianas organizadas en la agricultura familiar sustentable”, como otros actores productivos del área rural, a la par de las OECOM (que era las únicas reconocida en la Ley N° 144). En cambio, sorprende que a través de esta ley todos estos productores y sus organizaciones sean concebidos bajo la noción de “agricultura familiar”, dejándose de lado la noción de economía comunitaria, que regía como entendimiento de la comunidad y de la OECOM en la Ley N° 144 y en general en los documentos oficiales sobre el sector de la agricultura indígena campesina. En ese sentido, da la impresión que los redactores de esta nueva ley responden a visiones distintas de quienes redactaron la Ley N° 144 y mucho más de quienes elaboraron la Ley N° 300. O quizás fue la proximidad del “Año Internacional de la Agricultura Familiar” la que influyó en el lenguaje y discurso gubernamentales.

Con esa concepción organizativa y productiva de la agricultura indígena campesina el gobierno reafirma su compromiso con este sector como sujeto principal del apoyo estatal en razón de la seguridad y soberanía alimentaria nacional, reiterando su compromiso de incorporarlo como proveedor de alimentos del Programa de Alimentación Complementaria Escolar, el Subsidio de Lactancia Materna. La ley también explicita “que el nivel central del Estado y las entidades territoriales autónomas, en el marco de sus competencias y de acuerdo a su disponibilidad financiera, garantizará recursos para la planificación, gestión y ejecución de programas y proyectos de “agricultura familiar sustentable”, en el marco de la presente Ley”. Y que el MDRyT, mediante instrumento legal, implementará el Programa Nacional de Apoyo a los sujetos de la presente ley en un plazo de 180 días hábiles, canalizando recursos externos y del TGE, de acuerdo a su disponibilidad financiera.

Por último, esta ley dispone que el Órgano Ejecutivo, a través de los ministerios correspondientes, reglamentará el reconocimiento de las OECOM, en un plazo máximo de 180 días, y que el Ministerio de Desarrollo Productivo y Economía Plural, en el plazo de 90 días, emitirá la normativa para la implementación del Sello Social Boliviano que certifique el uso de mano de obra e insumos locales provenientes de la producción agropecuaria nacional, incluyendo la “agricultura familiar sustentable”, en la transformación, industrialización de alimentos y exportación de productos

(postergando de facto el plazo que ya había sido fijado para este propósito en la Ley N° 144). También se crea el Registro Único de la Agricultura Familiar Sustentable dependiente del Ministerio de Desarrollo Rural y Tierras, a través del Observatorio Agroambiental, como instancia que mantendrá un registro único, consolidado, público y actualizado de las OECA, las OECOM y las familias productoras indígena originario campesinas, interculturales y afro-bolivianas organizadas en la “agricultura familiar sustentable”, a nivel nacional, departamental y municipal.

En suma, más allá de la retórica, se puede obtener y destacar que la Ley N° 338 reitera la política de apoyo a la agricultura indígena campesina en su condición de proveedora principal de alimentos de la población nacional, aunque desde esta ley esa condición es reconocida también a las OECA. Además, aprueba disposiciones que pretenden viabilizar aún más su fortalecimiento y su participación en las compras estatales. En ese contexto, aparentemente el registro oficial de estos productores está orientado a tener una mayor orden y eficiencia en el apoyo del gobierno central.

A fines de enero el gobierno promulgó el DS 1480 aprobando la propuesta del Programa Inclusión Económica para Familias y Comunidades Rurales (ACCESOS) y el préstamo de € 11,2 millones y 11,6 millones de DEG provenientes del FIDA para su ejecución, asignando al MDRyT esa tarea. Este programa inició su ejecución en agosto con el objetivo de “mejorar las condiciones de vida de las comunidades rurales indígenas, originarias y campesinas en extrema pobreza (32.000 familias), así como de pequeños productores, microempresarios y artesanos con escaso acceso a recursos, priorizando la participación de jóvenes, especialmente mujeres” de los municipios rurales más pobres del país. No figura en el plan sectorial “Revolución Rural y Agraria” 2011-2015, por lo que seguramente fue negociado o acordado entre el FIDA y el gobierno boliviano después de la aprobación de ese plan. Pero por su enfoque claramente “clásico” de desarrollo rural al que responde, tampoco parece haberse concebido o negociado en el marco de la Ley N° 144. Por consiguiente, más allá de que figure o no en la estructura de programas que ejecuta el MDRyT, su origen la convierte en un programa “adoptado”.

En febrero el MDRyT dio cumplimiento a otra de las disposiciones de la Ley N° 144 de la Revolución Productiva Comunitaria Agropecuaria, disponiendo la creación del Observatorio Agro-ambiental. Ese mismo mes se aprobó la Ley N° 341 de Participación y Control Social, norma orgánica que era esperada por el descrédito en el que habían derivado los Comités de Vigilancia instaurados por la Ley de Participación Popular, pero al mismo tiempo por el arraigo que ha cobrado –aunque no siempre de manera virtuosa– la participación y el control social de los recursos fiscales, especialmente en el nivel local de muchas zonas del área rural, y por el estatuto participativo que contiene la CPE. Por lo menos en el plano teórico –refiriéndose siempre al nivel local del área rural– esta norma trata de superar la noción de demanda social y enmarcarse en la acepción más genuina de participación social, esto es, tratando de que la población organizada sea parte de la gestión local (proponiendo, debatiendo, deliberando, concertando, informándose y, sobre esa base, evaluar y controlar). La norma también elimina algunos aspectos que degeneraron el control

social durante la vigencia de la Participación Popular (por ejemplo, la recepción de remuneración de quienes ejercen el control social por delegación y el “derecho” de impedir o suspender la ejecución de cualquier plan y/o proyectos estatales).

En marzo se aprobó el DS 1514 que autorizó la exportación de un cupo importante de grano de soya, como parte de la “regularización” de este comercio que se había iniciado a mediados de 2012 (coincidente con el mayor acercamiento del gobierno a la agro-empresa), proceso que luego se extendió a otros porque en julio, a través del DS 1637, se autorizó la ampliación de los cupos de exportación de carne y sorgo, que también se había reanudado en 2012.

En mayo se aprobó el reglamento de la Ley N° 337 de Apoyo a la Producción de Alimentos y Restitución de Bosques (DS 1576), mediante el cual se crea la UCAB (Unidad responsable de la Coordinación del Programa de Producción de Alimentos y Restitución de Bosques), sus atribuciones y funciones, además de los alcances del Programa, requisitos de participación, y sus fuentes de financiamiento. En junio se dispuso nuevamente el diferimiento a cero del gravamen arancelario para la importación de trigo y su harina por un período de seis meses, por una cierta agudización de la escasez de esos productos en el mercado nacional. Esta medida no necesariamente suponía una tensión con la agro-empresa porque (como se dijo) a este sector nunca le interesó el trigo, ni siquiera como cultivo de rotación.

En agosto se promulgó el DS 1694 por el que nuevamente se modificó la normatividad relativa al funcionamiento de EMAPA. Por una parte se le anuló la facultad de suscripción de contratos de fideicomiso con entidades de intermediación financiera que se le había otorgado mediante DS 1450 en 2012, “para el cumplimiento de sus actividades, en el marco de la normativa vigente y los programas y proyectos de soberanía alimentaria”; por otra, “con el fin de incentivar la producción de trigo en el país”, se le faculta a acopiar este producto “pagando hasta un 20% por encima de los precios establecidos en centro de acopio o su equivalente.”

El mismo mes el gobierno aprobó el DS 1696 que reglamenta “el funcionamiento de la Autoridad Plurinacional de la Madre Tierra, sus mecanismos de operación y la modalidad de fideicomiso del Fondo Plurinacional de la Madre Tierra” que habían sido instituidos mediante la Ley N° 300 “Marco de la Madre Tierra y Desarrollo Integral para Vivir Bien” en sustitución del Programa Nacional de Cambio Climático (PNCC). Obviamente este Decreto no es el reglamento de la referida ley, el cual tendría que haber sido aprobado en el plazo máximo de 120 días, computable a partir de la publicación oficial de la ley.

Fue también ese mes que se promulgó la Ley N° 393 de Servicios Financieros, con el objetivo de regular las actividades de intermediación y la prestación de servicios financieros, así como la organización y funcionamiento de las entidades financieras y prestadoras de servicios financieros; la protección del consumidor financiero; y la participación del Estado como rector del sistema financiero, velando por su universalidad y orientando su funcionamiento en apoyo de las políticas

de desarrollo económico y social del país. Esta ley establece una función social para los servicios financieros: contribuir al logro de los objetivos de desarrollo integral para el vivir bien, eliminar la pobreza y la exclusión social y económica; en tal sentido, conjuntamente el Estado deben velar que los servicios financieros que presten, cumplan mínimamente con los siguientes objetivos, entre otros: a) promover el desarrollo integral para el vivir bien; b) facilitar el acceso universal a todos sus servicios; c) informar a los consumidores financieros acerca de la manera de utilizar con eficiencia y seguridad los servicios financieros.

Esta ley es también novedosa porque incorpora un Capítulo específico referido a los Servicios Financieros para el Desarrollo Económico y Social, con cuatro Secciones: el financiamiento para el desarrollo productivo; los servicios financieros rurales; la democratización de los servicios financieros; y el registro y control de la función social de los servicios financieros. Como parte de la primera Sección la norma establece que las entidades financieras deberán financiar al sector productivo de manera que los requisitos y las condiciones de pago sean adecuadas a los prestatarios individuales o grupales; que en proyectos de inversión se contemple un período de gracia; que se aplique financiamiento especializado a las micro, pequeñas y medianas empresas urbanas y rurales. Asimismo, se obliga la aceptación de garantías no convencionales propias de las actividades productivas rurales y no rurales (por ejemplo, el seguro agrario, los avales o certificaciones de los organismos comunitarios u organizaciones territoriales, los productos almacenados en recintos propios o alquilados, los semovientes, la propiedad intelectual registrada,...), debiendo la ASFI reglamentar los tipos, requisitos, registro, realización y ejecución de estas garantías.

Con relación a los servicios financieros rurales la ley dispone que el sistema financiero debe hacerlo con el objetivo de promover el desarrollo rural sustentable, priorizando el fomento a la producción agropecuaria, piscícola y forestal maderable y no maderable (aprovechamiento, industrialización, comercialización, etc.), fortaleciendo las organizaciones productivas rurales e instaurando un régimen de ahorro y crédito dirigido a las familias. El sistema financiero debe privilegiar la dotación de financiamientos directos e indirectos a los productores campesinos, indígenas, comunidades interculturales artesanos y otros agentes económicos de pequeña escala de zonas rurales, con fines productivos, comercio, viviendas, así como para la formación de capital comunitario de los pueblos indígena originario campesinos, comunidades interculturales y afro-bolivianas.

La misma ley instruyó que su concreción o implementación debía seguir un proceso, porque en los hechos se trataba de remover un andamiaje construido en casi un siglo, pero sin alterar al mismo tiempo su funcionamiento. En ese sentido, se dispuso plazos y temas que debían ser motivo de reglamentaciones específicas, amén de las negociaciones que seguramente el gobierno debía realizar con los empresarios banqueros.

Sin duda, la aprobación de esta ley es uno de los grandes hitos no sólo de la segunda etapa sino de todo el "proceso de cambio". Introduce y significa varios cambios fundamentales en el concepto y tratamiento del sistema financiero, rompiendo una lógica de existencia y funcionamiento de

este sistema distante y hasta ajeno al desarrollo nacional, sin más conexión con sus clientes que la rentabilidad de sus operaciones. Para empezar, establece que el sistema financiero debe cumplir una función social, al igual que todo emprendimiento empresarial privado, según lo establece la CPE. En segundo lugar, dispone explícitamente la apertura de líneas de crédito para sectores socioeconómicos tradicionalmente excluidos de este sistema como el agropecuario indígena campesino, instruyendo la aplicación de tecnologías, condiciones y requisitos adecuados a sus actividades, como la aceptación de garantías no convencionales. Por último, sin llegar a la “nacionalización”, el gobierno introduce en esta ley facultades y mecanismos de regulación del sistema impensados en un escenario neoliberal, como la fijación de las tasas de interés.

A fines de agosto se promulgó la Ley N° 395 que crea el Centro Internacional de la Quinua “como entidad pública del nivel central con el objetivo de contribuir a la soberanía y seguridad alimentaria, lucha contra el hambre, la desnutrición y la pobreza a través de la investigación científica y actividades relacionadas con la producción e industrialización sustentable de la quinua y especies afines”, cuyas funciones principales tienen que ver con: i) la promoción de la investigación científica, innovación tecnológica, asistencia técnica y formación de recursos humanos; ii) el establecimiento de sistemas de conservación de germoplasma de quinua y especies afines; y iii) con la gestión del reconocimiento y defensa de los derechos de propiedad de las variedades y ecotipos locales de quinua y especies afines.

En octubre se promulgó la Ley N° 429 que “amplía el plazo para la ejecución del proceso de saneamiento de la propiedad agraria en cuatro años, plazo que regirá una vez concluida la vigencia de la Ley N° 3501 de 19 de octubre de 2006”.

En noviembre se promulgó la Ley N° 438 que “declara de prioridad nacional, la protección de áreas de cacao silvestre y el fomento a la producción de cultivos agroforestales de cacao, con el fin de promocionar la producción, industrialización y comercialización del cacao, para garantizar la soberanía y seguridad alimentaria enmarcados en las políticas nacionales del Vivir Bien”, instruyendo al Órgano Ejecutivo, en coordinación con las Entidades Territoriales Autónomas involucradas, desarrollar políticas, planes y programas de aprovechamiento y desarrollo sustentable e integral del cacao, ...recuperación de áreas silvestres afectadas, así como la denominación de origen del cacao silvestre”.

El mismo mes de noviembre el gobierno aprobó el DS 1809 destinado a implementar mecanismos de resguardo de “las áreas productivas agropecuarias urbanas” (“espacios de uso agropecuario, piscícola o agroforestal de extensiones influenciadas y/o colindantes con urbanizaciones”), prohibiendo su cambio de uso de suelo y su urbanización en un plazo de 10 años, al cabo del cual ese cambio o urbanización “estará sujeto a una evaluación sobre el uso y vocación productiva a cargo de entidades competentes del nivel central del Estado”. El fin de esta norma es “garantizar la seguridad alimentaria con soberanía”.

En diciembre se promulgó la Ley N° 453 “Ley general de los derechos de las usuarias y los usuarios y de las consumidoras y consumidores” que tiene por objeto regular los derechos y garantías de las usuarias y los usuarios, las consumidoras y los consumidores, alcanzado en ella también a los proveedores de productos o servicios, sin perjuicio de la competencia exclusiva del nivel municipal. Esta ley dispone que el Órgano Ejecutivo elabore y apruebe un reglamento general de la misma en un plazo máximo de 120 días, y que luego, con esa base, las entidades de regulación y fiscalización sectorial, en un plazo de 60 días, adecuen su normativa respectiva.

Unos días después se promulgó la Ley N° 448 que creó el Programa Nacional de Frutas, el Programa Nacional de Producción de Hortalizas y el Programa Nacional de Rumiantes Menores y Pesca, bajo dependencia del MDRyT, con la finalidad de fortalecer al sector agropecuario, priorizando a los pequeños y medianos productores, para garantizar la seguridad alimentaria con soberanía en beneficio de la población boliviana. Se asignó un monto máximo de Bs.69.591.136 para el Programa Nacional de Frutas, Bs.69.527.682 para el de Hortalizas y Bs.69.594.803 para el de Rumiantes Menores y Pesca, montos que incluyen servicios financieros, proyectos de inversión pública, transferencias público-privadas en especie y/o efectivo y hasta un siete por ciento para gastos operativos.

El componente de servicios financieros debe ser con entidades de intermediación financiera reguladas por la ASFI y/o Instituciones Financieras de Desarrollo en proceso de incorporación al ámbito de aplicación de la normativa vigente, y podrán ser aplicados mediante créditos individuales, asociativos, comunitarios, microcrédito bajo banca comunal, operaciones de arrendamiento financiero, constitución de fondos de garantía y otros productos o mecanismos financieros. Estas operaciones podrán admitir como respaldo garantías no convencionales y podrán reconocer el aval o certificaciones de comunidades indígena originario campesinos, comunidades interculturales, afro-bolivianas y otros, y excepcionalmente podrán ser objeto de reprogramación del capital adeudado (debido a factores asociados a desastres naturales u otras contingencias ajenas a la voluntad del prestatario), pero bajo ninguna circunstancia podrán ser condonadas.

La aprobación de esta medida constituyó la primera que establece financiamiento para líneas específicas de la producción agropecuaria del sector indígena campesino y al de los medianos productores desde la crisis de 2007-2008 (cuando el gobierno asignó recursos extraordinarios para el apoyo a la producción de algunos productos específicos). Y si bien los considerandos de esta ley no hace referencia a la Ley N° 144 (en realidad, es carente de antecedentes o considerandos) se puede afirmar que se enmarca en las definiciones y concepciones de esa norma respecto al sector indígena campesino. La decisión es también consistente con la situación productiva de este sector a fines de la primera etapa del “proceso de cambio” (Cuadro 13) cuando sólo la cebolla y la mandarina expresaban un crecimiento de su producción per cápita, en tanto, que en la mayoría de las frutas y hortalizas de consumo tradicional apelaban a recurrentes importaciones. Empero, el hecho de que la norma hable explícitamente de “pequeños y medianos productores” como

destinatarios prioritarios de estos programas y no a las “OECA, OECOM y las familias productoras indígena originario campesinas, interculturales y afro-bolivianas organizadas en la agricultura familiar sustentable” a las que identificó la Ley N° 338 como los productores natos del área rural apenas unos meses antes, permite deducir que quizás los mayores destinatarios prioritarios de este Programa son los medianos productores.

A fines de año se promulgó la Ley N° 477 “Contra el Avasallamiento y Tráfico de Tierras”, que tiene por finalidad “precautelar el derecho propietario, el interés público, la soberanía y seguridad alimentaria, la capacidad de uso mayor y evitar los asentamientos irregulares de poblaciones”, introduciéndose en el Código Penal nuevos tipos penales contra el avasallamiento y tráfico de tierras en el área urbana o rural, con penas de tres a ocho años. Como ya se refirió, ésta es una de las cuatro medidas que el sector agro-empresarial mencionó como pendientes de cumplimiento del gobierno con el sector en ocasión de la aprobación de la Ley de “Apoyo a la Producción de Alimentos Restitución de Bosques”.

Unos días antes de esta ley se promulgó el DS 1849 que aprueba la subvención a la producción y comercialización de productos agropecuarios y sus derivados a precio justo en el mercado interno, a ser implementada a través de EMAPA, para la gestión 2014, pero –como ya se hizo una práctica los dos últimos años–, sin mencionar montos, sólo refiriendo que se concretará con base en las asignaciones presupuestarias del PGE correspondiente.

Gestión 2014

Como se sabe, 2014 fue declarado el Año Internacional de la Agricultura Familiar por la Asamblea de las Naciones Unidas. El acontecimiento en Bolivia –al igual que en gran parte del mundo en desarrollo– sirvió para intentar reposicionar a este sector en el centro de las políticas agropecuarias, por su supuesto rol determinante de la seguridad y soberanía alimentaria del país. En función de ello se organizaron múltiples eventos de debate y reflexión, y se escribieron análisis, pero en el balance general del año se puede decir que los resultados han sido más bien pobres, pues luego de los homenajes y recordatorios, se volvió a la “normalidad”. El gobierno no hizo más (o algo diferente) de lo que ya estaba haciendo, ni se puede afirmar que se haya logrado ese “reposicionamiento” del sector. De su lado, la “sociedad civil” y los propios sectores interesados se limitaron a exigir o recordar al gobierno a otorgar más apoyo, sin más base que la pérdida relativa de importancia del sector frente a la producción agro-empresarial y su (dudosa) alta incidencia que aun tendría en la alimentación nacional. Es que parece que al final ningún evento y análisis se propuso o logró identificar las razones de la pérdida de importancia que caracteriza a la agricultura indígena campesina en las últimas décadas, y menos a hacerlo discerniendo las diferencias entre agricultura familiar y agricultura indígena campesina.

Otro acontecimiento importante para la política agropecuaria fue el inicio de la implementación de un nuevo plan sectorial denominado Plan del Sector Desarrollo Agropecuario 2014-2018 “Hacia el

2025". Según aclara el mismo documento, una vez más se trata de una "actualización" del anterior Plan 2011-2015 "Revolución Rural y Agraria" en razón "de la nueva normativa promulgada a favor del sector" y por el "mandato plasmado en la Agenda Patriótica 2025". Por tanto, el plan considera que los referentes apropiados son ocho de los 13 pilares de esta Agenda y las leyes vinculadas con el sector aprobadas desde 2010, incluyendo obviamente algunas disposiciones de la nueva CPE.

Es obvio que la normativa aprobada desde 2011 respecto del sector agropecuario ha tenido que "dejar sin piso" al plan sectorial que precisamente inició su ejecución desde ese mismo año, por lo que resultaba urgente transitar hacia uno nuevo. Ello explica que el período que cubre el nuevo plan (2014-2018), y la decisión institucional de que no rebase un quinquenio, sea distinto del actual período de gestión de gobierno (2015-2020); este desempate conlleva el riesgo de no poder fijar metas al año 2025 si se mantiene la lógica de planes sectoriales quinquenales, así es que quizás el gobierno ya ha pensado en una duración de seis años de este nuevo plan.

En cuanto a su estructura y contenido el nuevo plan sectorial es mucho más sencillo y ágil que los anteriores. Conceptualmente sólo se dota de la explicación de algunos términos que hacen parte de su contenido. Entre sus antecedentes se privilegia el contexto internacional del sector centrado en el comportamiento de la producción y los precios agrícolas, incluyendo los referentes más inmediatos para Bolivia como el Mercosur y la CAN. Pero estos antecedentes, sin mayor análisis, sólo son utilizados para relieves un supuesto potencial de mayor inserción exportador agropecuario del país. Incluso cuando presenta –también a manera de antecedentes– el comportamiento de la agricultura nacional en los últimos años lo hace para relieves el crecimiento de las exportaciones agropecuarias de algunos productos. Entonces, la visión que prevalece en la presentación de esos antecedentes es enteramente "exportadora", contradiciendo de plano la visión del "vivir bien" que supuestamente prevalece en la Agenda Patriótica. Pero además, replicando el razonamiento de los promotores del neoliberalismo en sus momentos de auge en Bolivia, se hace absoluta abstracción de las importaciones agro-alimentarias (y obviamente de sus consecuencias en la agricultura indígena campesina en especial).

El plan también presenta una evaluación detallada del grado de avance que registró hasta 2013 el anterior, según actividades y productos de cada política sectorial y sobre la base de las metas fijadas en cada caso al inicio de su ejecución. En el Cuadro 15 se consigna esta evaluación resumida según políticas, con valoraciones cuantitativas (porcentajes) estimadas por el mismo plan. Considerando que la "medición" se realizó a más de la mitad de los cinco años de su duración prevista, el grado de avance en general fue menos que regular (promedio de 42% de ejecución), pues sólo tres políticas tuvieron un nivel de ejecución aceptable. Sin embargo, en función del interés que reporta los logros en materia productiva vale la pena destacar que, según esa evaluación, se ha incrementado el ingreso de 29.000 familias de un promedio de Bs 9.935 a Bs 14.406 anuales, a través de transferencias de recursos para emprendimientos productivos; se ha certificado 2.465 has como áreas de producción orgánica de las 3.500 previstas y existen 6.535 Has en transición

de las 7.500 previstas; se han entregado 899 tractores a productores de 600 programados; y se ha producido 95.102 TM de semilla certificada de 99.095 programadas.

Esos últimos datos desagregados hacen ver que el plan 2011-2015 no se propuso metas de incremento de producción agrícola, búsqueda supuestamente fundamental de la política agropecuaria y cuya medición está al alcance del MDRyT. El aumento del ingreso que parece haber reemplazado esa meta puede servir para medir mejoras económicas, pero no necesariamente un aumento de la producción (por el incremento de precios de la producción vendidas y/o porque puede estar refiriéndose a ingresos no agropecuarios); tampoco se puede asegurar que la mejora de los ingresos se traduce automáticamente en una mejora de la seguridad alimentaria.

Por último, el plan distingue como actores destinatarios de sus acciones dos categorías: el “tradicional”, representado por comunidades indígenas (ayllus, comunidades, TCO, entre otras), y el “moderno”, vinculado a la economía internacional, “representado principalmente por las empresas agroindustriales exportadoras del oriente”. Los actores priorizados por el plan son “las comunidades campesinas, los pueblos indígenas, las comunidades originarias y asociación de productores organizados”. Además, sostiene que el Estado “suscribirá alianzas estratégicas con actores sociales para coordinar y concertar acciones políticas, sociales, económicas y culturales mediante una agenda conjunta de implementación del plan” (CSUTCB, CONAMAQ, CIDOB, CSCB, FNMCIQB“BS” y otras organizaciones regionales indígenas de las tierras bajas)⁷⁶. No deja de llamar la atención que las ONG están absolutamente ausentes en el mapa de actores que presenta.

Cuadro 15. Grado de ejecución del Plan “Revolución Rural y Agraria” 2011-2015 hasta 2013

Políticas sectoriales del plan	Cumplimiento (en %)	Entidad responsable
Fomento a la equidad en la tenencia, distribución y acceso a la tierra y bosques	68	VT, INRA
Producción agropecuaria para la seguridad y soberanía alimentaria	56	PASA-CRIAR, CNAPE, EMPODERAR
Desarrollo productivo agropecuario	64	VDRA
Gestión territorial productiva y social en nuevos asentamientos humanos	15	VT, VDRA
Generación de ingresos y excedentes agropecuarios sostenibles	41	VCDI
Acceso al agua para riego	66	MMAyA (DGR)
Diversificación de los bienes y servicios brindados por el bosque a través del aprovechamiento sustentable de los recursos forestales	20	MMAyA (DGRF)
Fortalecimiento institucional agropecuario y forestal	49	SENASAG, INIAF y otros

Fuente: MDRyT, Plan del Sector Desarrollo Agropecuario 2014-2018

⁷⁶ El documento además presenta un Cuadro (que no es propio) de estos actores y otros institucionales del Estado, del sistema financiero y de la cooperación internacional, más no de las ONG. Además, existe serios errores de caracterización, pues mientras a CIDOB la cataloga como actor social, su afiliada CPILAP es considerada actor económico (¿?). Asimismo, resulta sorprendente y hasta irrespetuoso que en el mismo MDRyT se mantenga la sigla CSCB ya desechada desde 2009 para referirse a las comunidades interculturales.

La lógica de construcción de este nuevo plan es partir de las políticas sectoriales, cada una de las cuales tiene uno o más objetivos estratégicos de desarrollo con sus respectivos indicadores/ metas, y a uno o varios de estos objetivos corresponden los programas. En el Cuadro 16 se resume esta matriz (excluyendo la política 7 “Desarrollo Integral Participativo Sostenible con coca”, porque no hace al interés de este trabajo). De las 10 políticas que contiene sólo tres son heredados casi en los mismos términos, el resto son nuevas aunque varias de ellas ya figuraron de manera parcial o como parte de otras políticas en el anterior plan. Por su formulación se puede percibir el propósito de incrementar la producción agropecuaria, ya que abarcan aspectos de fortalecimiento de las bases productivas y mejora de la productividad, además de la búsqueda de mercados. Otro aspecto a destacar es que –a diferencia de los anteriores– este plan se propone abarcar las actividades forestales y pesqueras, aunque en los hechos no lo logra, como se ve a continuación en el breve análisis de cada política.

Política 1: “Transformación y consolidación en la tenencia, acceso y uso de la tierra para la producción”. Su primer Objetivo Estratégico, además de plantear la continuidad del saneamiento y titulación, plantea el establecimiento de un sistema de catastro que permita una adecuada administración y planificación territorial del municipio, y la reconversión de propiedades pequeñas en medianas para que se viabilicen. Pero las metas sólo hacen alusión a la titulación. El segundo Objetivo Estratégico es aún más amplio, pues plantea titular masivamente solares campesinos y propiedades pequeñas a través de un procedimiento de actualización catastral; distribuir y redistribuir tierras fiscales a poblaciones vulnerables y pequeños productores; distribuir tierras forestales a través de propiedad agraria y concesión para actividades agropecuarias de subsistencia y uso sostenible de bosque; priorizar la dotación y adjudicación ordinarias para la redistribución de tierras; y (repetiendo lo del primer objetivo) reconvertir propiedades pequeñas en medianas para que se viabilicen. Pero las metas se limitan a dotaciones y a la consolidación de asentamientos humanos.

El tercer Objetivo estratégico define incentivar la regularización del derecho propietario de tierras agropecuarias tituladas o con sentencia ejecutoriada y transparentar el proceso de saneamiento mediante la participación social en la concertación de las acciones y prioridades, pero la meta fijada se limita a la recuperación de tierras “por incumplimiento de disposiciones legales”. (En este Objetivo figuran otras dos líneas de acción que ya están en los otros Objetivos). El cuarto Objetivo estratégico plantea facilitar el acceso a tierra especialmente a campesinos, indígenas y originarios afectados por el minifundio y la extrema pobreza, a través de tierras fiscales, asentamientos, concesiones forestales asociativas y a través del mercado; luego, propone articularlos a un plan de desarrollo económico local para apoyar el desarrollo productivo de los asentamientos, mientras que las metas sólo hacen alusión a tierras expropiadas y a predios con registro catastral. (Inexplicablemente en este Objetivo también se repiten dos líneas de acción que ya están en los otros Objetivos).

En consecuencia, salvo que exista algún error de entendimiento acerca de la lógica de planificación que adopta el plan, en esta Política 1 el tipo de metas que se impone la política agraria son prácticamente las mismas que el plan anterior y, en gran medida no refleja las líneas de acción de los Objetivos estratégicos que están descritas en el propio plan. Tampoco se llega a entender por qué algunas líneas de acción se repiten en varios de los Objetivos estratégicos. Por último, esta política ya ni siquiera menciona la restricción legal de acceso a tierras a las comunidades andinas, por lo que sus metas relativas a dotaciones están basadas en supuestos extremos.

Cuadro 16. Políticas, objetivos estratégicos y metas del Plan del Sector Desarrollo Agropecuario 2014-2018

POLÍTICAS	OBJETIVOS Y SUS RESPECTIVOS INDICADORES/METAS	PROGRAMAS
Transformación y consolidación en la tenencia, acceso y uso de la tierra para producción	<u>Concluir proceso de saneamiento y titulación de tierras en todo el país</u> - 40 millones de ha. de tierras saneadas (50% hombres y 50% mujeres) - 1.500.000 beneficiaria (o)s de títulos ejecutoriales	Tierra para la producción
	<u>Garantizar distribución, redistribución de tierras productivas y consolidación de asentamientos humanos</u> - 2 millones de ha de tierras fiscales productivas dotadas a 40.000 familias (50% mujeres y 50% hombres) - 550 comunidades con asentamientos humanos consolidados	
	<u>Garantizar cumplimiento de uso de la tierra en el marco de la FES y otras disposiciones legales</u> - 30.000 ha. recuperadas de tierras por incumplimiento de disposiciones legales	
	<u>Regular el mercado de tierras evitando el latifundio</u> - 50.000 has de tierras expropiadas - 25.000 predios con registro catastral de la propiedad agraria	

<p>Desarrollo tecnológico e innovación agropecuaria, pesquera y forestal</p>	<p><u>Promover la innovación y la recuperación de prácticas y saberes ancestrales para la producción agropecuaria, pesquera y forestal</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - % de incremento del rendimiento por hectárea Trigo: valles 20% y trópico 30% Arroz: trópico y amazonia 20% y yungas/chapare 20% Maíz: trópico 30% y Chaco 30% Quinua: 30% Sorgo: trópico y Chaco 20% - 30% de incremento promedio del rendimiento de papa en el altiplano, valles y llanos - 30% de incremento en el rendimiento de la producción ecológica (cereales, tubérculos, café y hortalizas) - 20% de incremento promedio del rendimiento de hortalizas (tomate, haba, cebolla, arveja y frejol) - 20% de incremento promedio de rendimiento de caña de azúcar - INIAF cuenta con ley nacional - 7.923 has de espejo de agua bajo producción semi-intensiva producen 71.310 tn de carne de pescado (Amazonas produce 65%, Altiplano 20% y Plata 15%) - 10.000 tn de carne de pesca comercial y de subsistencia - El consumo per cápita de pescado se incrementa a 5,2 kg/año - 1.820 tractores han beneficiado a 72820 familias - 273.071 ha mecanizadas 		<p>Tecnológica agropecuaria, pesquera y forestal</p>
<p>Uso y manejo del suelo, agua y cobertura vegetal para la producción agropecuaria y forestal</p>	<p>Promover uso y manejo del suelo tierra y territorio para la producción agropecuaria y forestal</p>	<ul style="list-style-type: none"> - 150.000 has de suelos recuperados con aptitud productiva - 150.000 has de suelos conservados para la producción agropecuaria y forestal - 100.000 has de servidumbres ecológico legales restituidas 	<p>Uso y manejo de suelos</p>
		<ul style="list-style-type: none"> - 133.000 ha. cultivadas con infraestructura de riego - 152.000 familias beneficiadas con riego 	<p>Riego</p>

Sanidad agropecuaria e inocuidad alimentaria	<p><u>Disminuir el riesgo por el consumo de alimentos contaminados</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - 80% de los productos y subproductos de origen agropecuario son inocuos. - 50% de emprendimientos familiares y artesanales cuentan con registro sanitario - 10% de productores en producción primaria en frutas y hortalizas (banano, piña, uva, tomate) cuentan con certificación de buenas prácticas agrícolas - 100% de insumos, materias primas importadas para la elaboración de alimentos es certificado para su ingreso <p>- Implementada red de alerta temprana para la inocuidad de alimentos</p>	Inocuidad alimentaria
	<p><u>Mejorar y mantener el estatus sanitario de la población animal del país</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - Bolivia libre de fiebre aftosa - 80% de las enfermedades de importancia económica reducida - Bolivia vista como riesgo insignificante de Encefalopatía Espongiforme Bovina - Peste porcina clásica controlada a nivel nacional - Sarcosistiosis en camélidos bajo control a nivel nacional - 3 sistemas de control de sanidad animal mejorados (vigilancia, cuarentena y registro) 	Sanidad animal
	<p><u>Proteger y mejorar la condición fitosanitaria del patrimonio productivo agrícola y forestal</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - 6 áreas declaradas libre de la mosca de la fruta - 60% de la incidencia de enfermedades y plagas de importancia económica - 2 sistemas de control de sanidad vegetal mejorados - 60% de los plaguicidas obsoletos identificados son eliminados 	Sanidad agrícola

Producción agropecuaria, pesquera y forestal para la seguridad alimentaria con soberanía	<p><u>Desarrollar capacidades productivas de los productores agropecuarios, pesqueros y forestales, priorizando la producción campesina, comunitaria y familiar, incrementando su producción</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - 1 millón de tn de producción de trigo - 3.5 millones de tn de producción de cereales (maíz, sorgo, arroz y quinua) - 1.1 millones de tn de producción de papa - 60.000 has de bosques reforestados con especies forestales nativas en tierras de producción forestal permanente - 4,7 millones de cabezas de ganado bovino incrementado - 25% de incremento en la producción en millones de litros de leche 	Desarrollo de la producción y agricultura familiar
	<p><u>Desarrollar y fortalecer la producción y transformación de productos ecológicos/orgánicos agropecuarios, forestales no maderables</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - 42.000 tn de producción ecológica/orgánico (cereales, tubérculos, café y hortalizas) - 8.300 productores (50% mujeres y 50% hombres) 	Producción ecológica/or-gánica
	<p><u>Desarrollar acciones para la reducción de las vulnerabilidades ante riesgos de desastres y efectos del cambio climático</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - Sistema para la gestión del riesgo agropecuario y el cambio climático en funcionamiento - 90% de los productores agropecuarios está informado oportunamente para prevención frente a eventos climáticos adversos - Las gobernaciones y el 50% de los gobiernos municipales han institucionalizado la gestión del riesgo agropecuario y el cambio climático - 20% de disminución en los daños causados por eventos climáticos adversos en el sector agropecuario 	Gestión de riesgos y cambio climático
Gestión territorial indígena originario campesina	<p><u>Promover y dinamizar el desarrollo organizativo, social, cultural, económico y productivo de los pueblos indígenas en sus territorios</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - 20 jurisdicciones de TIOC revitalizados - 50 TIOC con planes de gestión territorial integrales implementados 	Apoyo a los derechos de los pueblos indígena originarios altamente vulnerables
Oportunidades de ingresos de desarrollo rural no agropecuario	<p><u>Diversificar el empleo rural en artesanía agroturismo y otras relacionadas</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - 5.000 familias en agroturismo (1000 altiplano, 2.000 amazonia y 2000 Chaco) - 10.000 familias en artesanías - 20.000 familias en servicios 	Apoyo a la promoción de actividades no agropecuarias

<p>Desarrollo de mercados para productos agropecuarios</p>	<p><u>Generar la oferta y demanda de productos nacionales de origen agropecuario</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - 40% de incremento de las compras institucionales de productos de origen agropecuario de la agricultura familiar - Incremento del 30% en el volumen de ventas de alimentos ecológicos primarios y transformados en mercados nacionales - 100.000 familias consumen alimentos ecológicos <p><u>Promoción de productos agropecuarios con marca país en mercados internacionales</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - 5 ferias productivas nacionales (altiplano, valles, trópico, Amazonía y Chaco) - 50% de incremento del volumen y valor de nuevos productos exportables - 6 ferias internacionales productos nacionales agropecuarios con marca país 	<p>Promoción de productos agropecuarios para la comercialización</p>
<p>Desarrollo de tecnologías de información y comunicación del sector agropecuario, pesquero y forestal</p>	<p><u>Fortalecer los sistemas y servicios de información</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - Un sistema de gestión territorial y catastral en funcionamiento - 60% de la información generada en los sistemas son accesibles a los productores <p><u>Mejorar los servicios de promoción y comunicación del sector</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - Una estrategia de comunicación elaborada e implementada al 80% 	<p>Tecnologías de información y comunicación agropecuaria</p>

Fuente: MDRyT, Plan del Sector Desarrollo Agropecuario 2014-2018

Política 2: “Desarrollo tecnológico e innovación agropecuaria, pesquera y forestal”. Se trata de una política nueva, pero su pertinencia está fuera de dudas en razón del desarrollo productivo agropecuario. A través de un único Objetivo estratégico, busca la mejora de los rendimientos de varios productos de la agricultura agro-empresarial y de la agricultura indígena campesina, seguramente considerados estratégicos por el gobierno. Pero la magnitud de estos aumentos parece exagerada incluso en las tierras bajas considerando el relativo escaso tiempo y el hecho de que los bajos rendimientos no pudieron ser modificados prácticamente por décadas (en ese contexto causa aún más dudas la meta de incrementar el rendimiento de la papa en el altiplano en 30%). La “recuperación de prácticas y saberes ancestrales” como una de las bases de estas metas, no pasa de un sentido declarativo porque –salvo algunas experiencias de pequeña escala y en medios especiales– estas tecnologías no se caracterizan precisamente por sus altos rendimientos (amén de que el gobierno tiene este propósito desde el primer plan sectorial de 2007 y no se conocen hasta el momento sus resultados). Por último, no existen metas de aumento de rendimientos de la crianza de peces ni de alguna actividad forestal; y el número de tractores no necesariamente es un signo de incremento de los rendimientos.

Política 3: “Uso y manejo del suelo, agua y cobertura vegetal para la producción agropecuaria y forestal”. Salvo por el componente del acceso al agua para riego, se trata de una política nueva y muy necesaria y urgente. El único Objetivo estratégico de esta política es bastante completo

en sus alcances, pues alude al manejo de suelos (rotación, abonos orgánicos, sustitución y eliminación gradual de agroquímicos, etc.); a la recuperación de suelos en degradación (debido a erosión, compactación, salinización, etc.) mediante restablecimiento de cobertura vegetal, la disminución de la carga animal mejorando la pradera nativa; a la protección de suelos degradados y el precautelado de áreas forestales para las funciones ambientales; a la ampliación del área cultivada bajo riego y la implementación del riego presurizado. No obstante, considerando la magnitud de estos desafíos, las metas propuestas en el plan parecen exageradamente optimistas.

Política 4: “Sanidad agropecuaria”. Se trata de una política nueva y su implementación es pertinente en razón de un incremento de la productividad; asimismo, en general las metas parecen adecuadas, considerando que el país vino avanzando positivamente en estos aspectos desde antes de la asunción del actual gobierno.

Política 5: “Producción agropecuaria, pesquera y forestal para la seguridad alimentaria con soberanía”. Se trata de una política que rescata las existentes en los anteriores planes, pero con algo más de amplitud, además de incorporar la producción pesquera y forestal (aunque entre las metas existe una sola relativa a la actividad forestal y ninguna respecto a la pesquera). Asimismo, si bien por la descripción del primer Objetivo estratégico, el foco de las acciones son los productores indígena campesinos, en las metas aparecen sólo dos productos típicos de ese sector (la papa y la quinua).

Pero lo que resulta más evidente es la idea absolutamente errada de que sólo con las acciones que se consignan en los Objetivos estratégicos 1 y 3 se obtendrán incrementos de la producción agropecuaria y forestal, cuando la historia de más de tres décadas de políticas de “libre mercado” muestran que cualquier incremento –mucho más si es significativo y/o si corresponde a productos indígena campesinos– inevitablemente tiene que ser el resultado de múltiples acciones de varias dimensiones, incluyendo la de la política comercial; las autoridades nacionales y sectoriales saben empíricamente que ello es así. En consecuencia, el propósito del logro de incrementos importantes y sostenidos de la producción agropecuaria –mucho más si se trata de la producción indígena campesina – tendría que ser el resultado del plan mismo, por lo que, todas las demás dimensiones abarcadas por él tendrían que responder a ese propósito. Algo similar ocurre con la búsqueda del aumento de la producción agroecológica; inevitablemente debe ser el resultado de acciones en varias otras dimensiones sectoriales, incluso en la forestal (donde los cultivos agroecológicos podrían ser parte de los sistemas agroforestales).

En suma, si bien la mejora de la competitividad es identificada claramente por el plan como condición para el logro del incremento de la producción agropecuaria en general (es la “regla de oro” en escenarios que responden al predominio de políticas de “libre mercado”), esa mejora es resultado diferenciado según productos y regiones, de acciones en varias dimensiones. El actual gobierno tiene a su alcance todos los medios que le permitan identificar los procesos y mecanismos que viabilicen esa mejora diferenciada de competitividad si es que pretende un

mínimo de factibilidad de sus propósitos de incremento de la producción. La información que el MDRyT obtiene –se entiende periódicamente– de toda la estructura productiva agropecuaria del país para su Observatorio Agroambiental, es una fuente, pero la mejor tendría que ser los resultados del último censo agropecuario.

Política 6: “Gestión territorial indígena originario campesina”. Esta política es nueva en el sentido que se refiere sólo a las TIOC. Pero tanto la formulación de las línea de acción del único Objetivo estratégico como los alcances de las metas son escuetos, por lo que se ve muy difícil que con ello se pueda “dinamizar el desarrollo organizativo, social, cultural, económico y productivo de 50 TIOCs hasta 2018. Tampoco deja de sorprender que en esta política no figuren propuestas técnicas como planes de manejo y/o producción agroforestal y/o recuperación de prácticas ancestrales de gestión del territorio, etc.

Política 8: “Oportunidades de ingresos de desarrollo rural no agropecuario”. Esta política (como desarrollo rural no agropecuario) ya existía en el anterior plan como parte de otra política. Acá nuevamente se constata una equivocada percepción de la realidad rural actual. Es que ya no se trata de promover el desarrollo rural no agropecuario y menos como complementario al desarrollo agropecuario. Muchos estudios (y las mismas encuestas nacionales agropecuarias del gobierno) muestran que las actividades rurales no agropecuarias son una realidad creciente y que su presencia es más bien un signo de la debilidad de las actividades agropecuarias tradicionales. Los sistemas productivos indígena campesinos basados en la agricultura tradicional y complementados con actividades e ingresos no agropecuarios como las artesanías y el empleo extra predial, ya han sido superados, no responden a la realidad actual. Por tanto, no tendría que perderse de vista que el impulso a las actividades rurales no agropecuarias puede conllevar una agricultura de autoconsumo o una agricultura comercial no diversificada, es decir, lo contrario de lo que supuestamente busca el plan.

Política 9: “Desarrollo de mercados para productos agropecuarios”. En general se trata de una política nueva y necesaria o pertinente. Sin embargo, resulta cuando menos irónico que después de presentar el contexto internacional como muy apropiado para la inserción exportadora de agro-alimentos, las acciones del plan se reduzcan a la mera promoción y en mercados extra continentales. Es decir, no sólo es la contradicción entre diagnóstico y acción, sino desconocimiento de las políticas de liberalización que mantiene el país mediante los cuales participa en varios acuerdos comerciales de la región y en los que muchos agro-alimentos tienen o pueden tener ingreso con arancel cero. Y si la constatación es que los productos bolivianos no tienen cabida en esos mercados por cuestiones de competitividad, su ingreso a mercados extra continentales con los que el país no tiene acuerdos comerciales, resultará menos factible.

Y en cuanto al mercado nacional, puede ser factible un aumento de las ventas de productos convencionales de la agricultura indígena campesina sin necesidad de acciones adicionales a las que ya define la Ley N° 144. En cambio, si bien es ponderable la intención de ampliar la

comercialización de productos ecológicos, ello no pasa por la promoción de sus propiedades alimenticias y/o su calidad sanitaria, sino básicamente por sus precios.

Ese año las lluvias fueron también intensas, aunque localizadas en el sudoeste de Beni, el trópico de Cochabamba y el norte de La Paz. Las inundaciones que se presentaron desde los primeros días de enero obligaron a una declaratoria de emergencia nacional (DS 1878) que afortunadamente no derivó en situación de desastre. También los primeros días del año el gobierno promulgó el DS 1858 que crea la Institución Pública Desconcentrada "Soberanía Alimentaria" bajo dependencia directa del MDRyT y extingue la Unidad Desconcentrada Programa de Apoyo a la Seguridad Alimentaria (UD-PASA). La nueva institución gestionará y ejecutará los programas y proyectos de soberanía y seguridad alimentaria, "priorizando a los pequeños y medianos productores, así como la agricultura familiar y comunitaria". En tal sentido, se hace cargo de los programas y proyectos administrados por la UD-PASA, de otros definidos por el MDRyT y de los establecidos por la Ley N° 448 (Programa Nacional de Frutas, Programa Nacional de Producción de Hortalizas y Programa Nacional de Rumiantes Menores y Pesca), excepto el Programa Nacional de Pesca.

Este último Programa (de pesca), unas semanas después, pasó a depender de la Institución Pública Desconcentrada de Pesca y Acuicultura "PACU" creada a ese propósito en marzo mediante DS 1922. Esta medida dispone que la nueva institución dependa del MDRyT, y que se responsabilice de la ejecución de programas y proyectos de desarrollo integral de pesca y acuicultura en el territorio nacional. También dispone la extinción del Centro de Investigación y Desarrollo Acuícola Boliviano (CIDAB), cuyos programas y proyectos en ejecución, más los dispuestos por el MDRyT y los establecidos en la Ley N° 448, pasan a ser administrados por la institución "PACU". Por último, el Decreto autoriza al MDRyT, a través de la nueva institución, a realizar transferencias público-privadas en efectivo y/o especie para el cumplimiento de sus funciones.

En esa misma línea, unos días después se promulgó el DS 1939 que reglamenta la Ley N° 448. Dispone que los componentes del Programa Nacional de Frutas son: fortalecimiento de la producción primaria de frutas; post-cosecha y comercialización; fortalecimiento organizacional y gestión administrativa empresarial comunitaria; y servicios financieros. Los del Programa Nacional de Producción de Hortalizas son: producción e infraestructura productiva; investigación e innovación tecnológica; capacitación y asistencia técnica; y servicios financieros. Y los del Programa Nacional de Rumiantes Menores son: mejoramiento genético; manejo de praderas nativas; infraestructura productiva; y servicios financieros.

Pero un mes antes, en febrero, ante el poco interés mostrado por los propietarios agrarios para inscribirse en el Programa de Producción de Alimentos y Restitución de Bosques, el gobierno accedió a aprobar la Ley N° 502 que modifica la Ley N° **337** para ampliar el plazo de suscripción al Programa en 12 meses a partir de la vigencia de la ley (esto es, hasta febrero de 2015), y aprovechar para aclarar y enmendar algunos temas. Así, en cuanto al ámbito de aplicación establece que:

i) las pequeñas propiedades y propiedades colectivas de naciones y pueblos indígena originario

campesinos, podrán acogerse de manera voluntaria a los alcances de la ley; ii) se exceptúan de la aplicación de ley los predios que se encuentren al interior de áreas protegidas y reservas forestales; y que iii) para el caso de las pequeñas propiedades y propiedades colectivas, la aplicación de la ley no afectará su derecho propietario o posesión legal en el marco de las previsiones constitucionales. Y en cuanto a la sanción administrativa corrige un error de la tabla de multas por tipo de propiedad y área (en la Ley N° 337 se consigna a la mediana propiedad simultáneamente en dos áreas, por tanto, correspondiéndole erróneamente también dos tipos de multas).

En marzo el gobierno aprobó el DS 1914 que modifica el DS 28817 de 2006 (reglamento de la Ley N° 2878) en cuanto a las definiciones de “proyectos de micro-riego” y “proyectos de riego”, estableciendo que ambos responden a un mismo concepto (aprovechamiento del agua en las actividades agropecuarias y forestales), pero que la implementación de los primeros es competencia exclusiva de los Gobiernos Municipales y de los Gobiernos Indígena Originario Campesinos, mientras que la de los segundos es competencia concurrente entre el nivel central del Estado y las entidades territoriales autónomas.

Entretanto, el “retorno” a la normalidad del comercio exportador de la agro-empresa continuaba, pues el mismo mes de marzo se promulgó el DS 1925 que autorizó ampliar el cupo de exportación de soya en grano, adicional a lo establecido mediante otros Decretos durante 2013. Asimismo, dando continuidad al lento apoyo normativo al cultivo de la quinua iniciado en 2011 (cuando se declaró de prioridad nacional su producción, industrialización y comercialización) y a la Ley N° 395 de 2013 que creó el Centro Internacional de la Quinua (CIQ), ese mes el gobierno aprobó el DS 1927 que reglamenta esta ley. Este Decreto dispone que el CIQ sea una institución pública descentralizada, bajo tuición del MDRyT, definiendo su estructura y funciones, y que el Programa Nacional de Investigación de la Quinua del INIAF formará parte de la nueva institución.

En abril, argumentando la gravedad de las inundaciones producidas durante la época de lluvias, el gobierno decidió la promulgación del DS 1954 con el fin de establecer un mecanismo especial de verificación de la FES o FS para los predios que fueron afectados por las inundaciones. Para ello el Decreto dispuso la suspensión de las actividades de campo en los procedimientos de saneamiento y reversión de la propiedad agraria “hasta el restablecimiento de las condiciones materiales en el lugar” y la autorización excepcional de desmontes en predios afectados por eventos climáticos hasta 10% de su cobertura boscosa “para refugio y alimentación del ganado”, sujeto a regulación de la ABT. El mecanismo especial de verificación de la FES y FS se realizará en campo tomando en cuenta la información histórica proveniente de instrumentos complementarios o secundarios, debiendo identificar las áreas efectivamente aprovechadas (agrícola y/o ganadera) antes de las inundaciones. Este procedimiento especial se aplicará desde la fecha hasta el cumplimiento del plazo de ejecución del proceso de saneamiento de la propiedad agraria dispuesto en la Ley N° 429.

El mismo mes, mediante DS 1962 se autorizó al MDRyT a constituir un fideicomiso por la suma de hasta Bs 208.800.000, con cargo al Tesoro General de la Nación, a ser administrado por el BDP

SAM en calidad de fiduciario para el otorgamiento de créditos para el poblamiento y repoblamiento bovino de los productores vinculados a la cría de este ganado para carne y/o leche, afectados por eventos climáticos en los municipios que hayan declarado situación de emergencia municipal, conforme al DS 1878. El monto autorizado para el otorgamiento de créditos (capital de operación y/o inversión) fue de Bs 55.680.000, y también se autorizó al MDRyT a realizar las actividades necesarias para el poblamiento y repoblamiento del sector ganadero. Como se ve, a diferencia de 2007-2008, esta vez el gobierno no hizo reparos para apoyar a los empresarios ganaderos de las tierras bajas. Además, en julio, mediante DS 2060, el gobierno tuvo que ampliar los alcances geográficos de este fideicomiso a municipios afectados que no contaban con declaratoria de situación de emergencia y otros requerimientos

En junio se promulgó el DS 2022 que autoriza al MDRyT a realizar un traspaso presupuestario interinstitucional, financiado con recursos del TGN, a la Institución Pública Desconcentrada Soberanía Alimentaria para la contratación de consultores en línea que implementen los Programas Nacionales establecidos en la Ley N° 448: Bs 715.000 para la "Implementación del Programa Nacional de Frutas"; Bs 536.250 para la "Implementación del Programa Nacional de Producción de Hortalizas"; y Bs 446.875 para la "Implementación del Programa Nacional de Rumiantes Menores".

Como parte del proceso de materialización de la Ley N° 393 de Servicios Financieros, en julio de 2014 el gobierno aprobó el DS 2055 que fija techos de las tasas de interés activas para los créditos destinados al sector productivo (6% para las empresas grandes y medianas, 7% para la pequeña, y 11,5 para la microempresa) y pisos para las pasivas, obligando además a las Instituciones Financieras de Desarrollo (IFD) a dejar de operar con ese tipo de operaciones en caso de no adecuarse a la Ley N° 339 en un plazo estipulado.

Ese mes también se aprobó la Ley N° 543 que declara de prioridad nacional "la producción, investigación científica, industrialización y comercialización del noni", en las regiones productoras del país, delegando al Órgano Ejecutivo, en coordinación con las Entidades Territoriales Autónomas involucradas, en el marco de sus competencias, la responsabilidad de gestionar los recursos necesarios para el cumplimiento de la ley. No deja de sorprender que un cultivo relativamente nuevo, poco extendido y menos conocido haya llamado la atención del gobierno.

A fines de septiembre se promulgó el DS 2130 que contiene el Reglamento de la Ley N° 453 "General de Derechos de las Usuarias y los Usuarios, las Consumidoras y los Consumidores". Este documento contiene un capítulo expreso referido al "control en el suministro, abastecimiento de alimentos y socialización del consumo responsable" en el que se establece que las "autoridades competentes del sector no regulado del nivel central del Estado" deben: i) verificar en los proveedores "la calidad, inocuidad, peso y demás condiciones que hacen una alimentación saludable", con prioridad los alimentos que conforman la canasta familiar; ii) controlar el abastecimiento de alimentos a precio justo, evitando que los proveedores incurran en actos de agio, especulación y cualquier práctica

que origine el alza indiscriminada de precios; e iii) incluir en sus políticas de educación y difusión temáticas de consumo sustentable y responsable de alimentos.

En medio de estas medidas relativas a la concreción de las políticas públicas sectoriales vale la pena destacar lo dispuesto por el DS 2169 de octubre: autoriza al Ministerio de Economía y Finanzas Públicas a realizar aporte de capital a EMAPA por un monto de Bs 793.278.349 para que cuente con recursos suficientes para el cumplimiento de sus actividades de acopio y transformación. Esta operación permite apreciar las dimensiones que han alcanzado esta empresa estatal vinculada a la seguridad alimentaria nacional.

En el marco de la nueva ley de servicios financieros ese mes también se aprobaron los DS 2136 y 2137, disponiendo que la Banca Múltiple y la Banca PyME destinen el 6% de las utilidades generadas en la gestión 2014 para la constitución de Fondos de Garantía para créditos de vivienda de interés social y para microcrédito y crédito PyME del sector productivo, con el propósito de que se pueda acceder a los primeros sin la cuota inicial de 20% que exigen los bancos y, en el caso del sector productivo, se cubra hasta el 50% de la operación crediticia. Con esta medida se facilita el acceso al crédito bancario especialmente de los sectores productivos menos favorecidos. Además, la conformación de los Fondos de Garantía con base en las utilidades de la banca constituye la concreción objetiva de su función social.

A fines de diciembre por fin se aprobó la esperada ley relativa a la alimentación escolar prevista en la Ley N° 144 de la Revolución Productiva Comunitaria Agropecuaria aprobada en 2011. Se trata de la Ley N° 622 de "Alimentación Escolar en el Marco de la Soberanía Alimentaria y la Economía Plural", uno de cuyos fines explícitos es el incentivo prioritario del consumo y la producción local de alimentos (de la economía social comunitaria). En ese marco la norma es sencilla y clara, pues se enfoca principalmente en los municipios de categorías demográficas A (hasta 5.000 habitantes) y B (de 5.000 a 15.000 habitantes) a quienes se autoriza contratar en forma directa la provisión de alimentos para la Alimentación Complementaria Escolar de proveedores locales que tengan establecido su actividad productiva en el municipio respectivo. Son reconocidos bajo esta categoría de productores de la economía social comunitaria las personas naturales; las asociaciones de pequeños productores rurales (APPR), las OECAs, las OECOM y "las familias productoras indígena originario campesinas, interculturales y afro-bolivianas organizadas en la agricultura familiar sustentable".

Los requisitos que deben cumplir estos posibles proveedores no son complicados: sólo el carnet de Identidad en el caso de personas naturales y la personería jurídica o documento que acredite la condición de APPR, OECA, OECOM y familias productoras indígena originario campesinas, interculturales y afro-bolivianas organizadas en la agricultura familiar sustentable, emitido por las instancias competentes. La posibilidad de no presentar el NIT (y no emitir factura) como requisito, que ha sido la traba y/o la excusa de las autoridades municipales para descartar a estos productores locales, es salvada por esta ley instruyendo a los gobiernos municipales que realicen

la retención del Impuesto a las Transacciones y del Impuesto sobre las Utilidades de las Empresas-IUE (3% y 12,5%, respectivamente) sobre el monto total pagado y empazarlos al fisco.

Pero obviamente no se trata de simples contratos de compra-venta. La norma establece que los proveedores deben cumplir las condiciones y el procedimiento reglamentado y aprobado por el respectivo gobierno municipal, como entidad contratante. La elaboración de estas condiciones y procedimientos debe: i) priorizar la compra de productos y/o materia prima que provengan de productores locales de las diferentes regiones del país, fomentando el consumo de alimentos sanos y culturalmente apropiados; ii) prever que los productos semi-procesados y procesados, sean elaborados con materia prima de producción nacional, evitando la utilización de materia prima y productos que no sean de origen nacional; iii) no contratar alimentos genéticamente modificados (transgénicos); iv) establecer que los productos utilicen envases adecuados, evitando en lo posible el uso de derivados del plástico y/o polietileno.

Esta ley también establece apropiadamente responsabilidades de los gobiernos municipales en todas las actividades dirigidas a asegurar la provisión planificada, seleccionada y saludable de la alimentación complementaria escolar en sus respectivas jurisdicciones, y la participación de actores de la economía social comunitaria, locales en primer lugar y luego nacionales. Por último, la norma dispone que en el plazo de 180 días el Ministerio de Desarrollo Productivo y Economía Plural, debe implementar el “Registro de las Unidades Productivas” para el registro de las APPR, las OECA y las OECOM que realicen actividades de transformación, y el MDRyTs el “Registro Único de la Agricultura Familiar Sustentable” para el registro de las APPR, las OECA, las OECOM y las familias productoras indígena originario campesinas, interculturales y afro-bolivianas organizadas en la agricultura familiar, que realicen actividades de producción primaria.

La obligación del pago de 15,5% de impuestos no tendría que ser una gran dificultad considerando que, en contrapartida, los proveedores pueden tener ventas e ingresos seguros, por el carácter del mercado. En todo caso, siendo que con las condiciones previstas los proveedores ingresarían a la formalidad, la posibilidad de su participación en la alimentación escolar de los grandes municipios urbanos cuando menos debería estar abierta.

Ese último mes del año, por alguna razón difícil de precisar (quizás porque se presentó algún problema de abastecimiento, o quizás simplemente como muestra de control) el gobierno emitió el DS 2218 por el cual deja sin efecto la excepción temporal de presentación de Certificado de Abastecimiento Interno y Precio Justo establecida en el DS 1283 de 2012, para los saldos de exportación del cupo establecido en este Decreto. Finalmente, el último día del año se aprobó el DS 2237 que aseguró la continuidad de la política de subvención a la producción y comercialización de productos agropecuarios y sus derivados en el mercado interno para la gestión 2015.

Gestión 2015

Cuando en enero de 2013 el Presidente Morales presentó la Agenda Patriótica “enriquecida” se pudo notar que, a diferencia de lo que aconteció cuando la presentó en agosto de 2012 (con alcances más acotados), esta última versión fue el resultado de una “concertación” de las dos visiones de desarrollo que parecen pugnar en el interior del gobierno, por lo que más o menos todos se alinearon en su intento de que se difundiera y posicionara. Ese proceso se inició en abril de 2013 con el nombramiento de un Delegado Presidencial responsable de la tarea de socialización y consulta nacional de la propuesta, encargo que se cumplió entre mayo y diciembre de ese año en todo el país, con diversos sectores y distintas reacciones. Precisamente una de las reacciones más rápidas y concretas fue la de los gremios agro-empresariales de Santa Cruz quienes, a mediados de ese año, propusieron al Gobierno “producir 45 millones de toneladas de alimentos, invertir \$us 13 mil millones, cultivar 13 millones de hectáreas y generar más de un millón de nuevos empleos hasta el 2025”. Desde allí se fueron dando encuentros e intercambios más cercanos entre este sector y el gobierno.

A comienzos de 2014 el Delegado Presidencial anunció que estaba en fase de elaboración del documento final para ser presentado al Presidente. En abril, en el momento de dejar el cargo, este funcionario dijo que el documento estaba listo y que sólo restaba definir la modalidad de su aprobación. Al final, al parecer, nunca se llegó a elaborar ese documento o, por alguna razón, se decidió no hacerlo público porque hasta el momento no se lo conoce en este nivel. Pero más o menos desde ese mes el gobierno comenzó a promocionar la Agenda Patriótica con mayor amplitud y firmeza, planteándola como el mejor referente para planificar el desarrollo nacional.

Fue en ese marco que a mediados de agosto de ese año el Vicepresidente García y los directivos de la CAO anunciaron públicamente la concreción del pacto que había venido construyéndose desde un año atrás, mencionándose el acuerdo de incrementar anualmente un millón de hectáreas a partir de 2015, hasta alcanzar la producción de las 45 millones de toneladas de alimentos proyectadas por la Agenda Patriótica. Para llegar a ese pacto seguramente los empresarios pusieron condiciones porque el Vicepresidente dijo que tomó apunte de las necesidades planteadas por los sectores agrícolas y ganaderos para continuar con el trabajo de agilización de leyes, procedimientos, acuerdos y normas para potenciar al sector agropecuario cruceño. De su lado, el presidente de la CAO sostuvo que si bien el gobierno había avanzado bastante en la atención de las necesidades del sector para encarar el desafío productivo, quedaban temas pendientes como el veto al uso de semillas transgénicas, la ampliación de dos a cinco años de la FES y facilidad de créditos sectoriales, entre otros.

Pero por alguna razón ese entusiasmo inicial se fue “enfriando” porque poco a poco dejó de hablarse del tema, sin mayores explicaciones de uno u otro lado. Al parecer, tuvo que ver con la negativa o las dificultades del gobierno para atender los temas pendientes que demandaba el gremio agro-empresarial, ya que, a fines de 2014, según el presidente de la CAO, permanecían pendientes de

atención gubernamental los temas de la FES y el veto al uso de las semillas transgénicas⁷⁷ (el de los créditos habría sido atendido mediante la Ley de Servicios Financieros).

No obstante, de uno u otro modo, para fines de 2014 el gobierno había logrado posicionar la Agenda Patriótica cuando menos en los grandes sectores privados económicos del país (desde ya, en el interior del Estado seguramente existió alguna orden de adoptarla y no sólo mencionarla, por ello el plan sectorial agropecuario elaborado en 2014 ya tuvo como referencia la Agenda Patriótica). En esos momentos (noviembre) los parlamentarios del MAS ya hablaban de su intención de introducir en la Asamblea Legislativa el tratamiento del reconocimiento de la Agenda Patriótica como ley (tema recurrentemente demandado por el Presidente Morales desde mediados de ese año).

Consiguientemente, se puede afirmar que en 2015 la Agenda Patriótica ya tenía bastante difusión y, más allá de las discrepancias que aún generaba en algunos sectores, se sabía que el gobierno había decidido implementarla. Entonces, fue en ese contexto que en enero de 2015 se aprobó la Ley N° 650 que eleva a rango de ley ese instrumento con sus 13 pilares, encargando al Órgano Ejecutivo, a través del Delegado Presidencial, “en coordinación con los Órganos Legislativo, Judicial y Electoral, entidades territoriales autónomas, universidades públicas, y demás instituciones públicas en general, en el marco de sus competencias (...), garantizar el desarrollo e implementación de los 13 pilares...”.

En febrero se aprobó el DS 2264 que autoriza al BDP SAM implementar y administrar un Sistema de Registro de Garantías no Convencionales para que preste servicios de inscripción y valoración al sistema financiero, de acuerdo a reglamentación emitida por la ASFI; todo en el marco de la nueva ley de Servicios Financieros. En marzo se promulgó el DS 2294 que establece y regula la contratación directa de bienes, obras y/o servicios generales hasta Bs 50.000 para los Gobiernos Municipales de municipios con categoría demográfica A y B, Ministerio de Comunicación, MDRyT y Ministerio de Medio Ambiente y Agua, a fin de fomentar el desarrollo de la economía social comunitaria. Esta disposición viene a complementar la Ley N° 622 de “Alimentación Escolar en el Marco de la Soberanía Alimentaria y la Economía Plural” con relación al proceso de contratación directa de proveedores de ese servicio.

En marzo se promulgó el DS 2310, cuyo único artículo determina que “las mujeres que desarrollan actividades en el sector productivo, en áreas rural y urbana, podrán acceder a préstamos bajo el producto denominado Crédito Productivo Grupal para la Mujer, establecido en el marco del Fideicomiso para el Desarrollo Productivo, autorizado por DS 29145 de mayo de 2007” al Ministerio de Hacienda por un plazo de 15 años. Se trata de un monto de Bs 265.462.970, ampliables hasta Bs 480.000.000, bajo administración del BDP SAM, para la otorgación de créditos mediante entidades de intermediación financiera a personas naturales (Crédito Productivo Individual) o

⁷⁷ Declaraciones realizadas en una entrevista al diario *Página Siete* registradas en su edición de 23 de noviembre de 2014.

jurídicas legalmente constituidas (Crédito Productivo Asociativo) que requieran financiar iniciativas productivas enmarcadas en los siguientes complejos productivos: i) textiles y confecciones; ii) alimentos y lácteos; iii) cueros y manufacturas; iv) madera y manufacturas, v) turismo y vi) otros complejos que sean priorizados por el Gobierno Nacional a través del fideicomitente.

Por lo que señalan los considerandos de este Decreto, el gobierno aprobó este ajuste básicamente por razones de equidad de género, aunque también menciona que se enmarca en el mandato constitucional de proteger y fomentar a las organizaciones económicas campesinas y las asociaciones u organizaciones de pequeños productores urbanos, como alternativas solidarias y recíprocas. Pero sin duda la medida hace parte de la construcción de las condiciones para que se concrete la participación de los productores indígena campesinos en la provisión de la alimentación complementaria escolar en los municipios rurales, porque en la realidad actual son las mujeres las responsables de facto de las unidades productivas en el campo; además, una condición creciente de este servicio es la dotación de alimentos con algún grado de procesamiento.

En abril se llevó a cabo la anunciada Cumbre Agropecuaria "Sembrando Bolivia" convocada y organizada por el gobierno nacional luego de haberse postergado varias veces desde principios de año. Más allá de los resultados temáticos específicos de este evento (que pueden ser obtenidos en varias otras fuentes), en función de los alcances establecidos para la realización de este estudio, se ha considerado más importante destacar otros aspectos.

En primer lugar, dado el "statu quo" que se generó en el pacto productivo acordado entre el gobierno y la CAO durante todo el segundo semestre de 2014 (quizás por discrepancias que se suscitaron en el interior del gobierno por los dos temas que quedaron pendientes en la negociación con los agro-empresarios), es muy posible que se hubiera decidido/acordado consultar o confrontar esos temas con todos los sectores productores como parte de la discusión de otros temas en razón de los planes de ampliación de la producción agropecuaria nacional. De ese modo el gobierno lograba que fuera el consenso de todos estos sectores el que defina el modo de tratamiento de esos temas urticantes y el que dirima las pugnas internas del mismo gobierno al respecto.

En segundo lugar, más allá del hecho histórico (prácticamente inédito) de reunir en una misma mesa a todo tipo de productores agropecuarios del país, el encuentro "legitimó" sin mayores traumas el abierto apoyo del gobierno tanto al sector indígena campesino como al agro-empresarial. Es más, todo lo que se acordó en este evento –que no es poco– tiene también ese sello de "legitimidad", por lo que las medidas que vaya a adoptar el gobierno en razón de las conclusiones de las cinco mesas, no tendría que causar reacciones adversas, mucho menos de los sectores que estuvieron representados en el encuentro. Asimismo, con este evento el gobierno logra debilitar, sino desbaratar, las posiciones críticas de ONG y expertos a sus políticas, cuya base fue el supuesto relegamiento del sector indígena campesino de la atención gubernamental. Se supone que en el encuentro este sector ha tenido oportunidad de fijar sus posiciones y demandas en forma directa (sin intermediarios), las cuales –las que tuvieron consenso– hacen parte de los acuerdos, por

lo que, salvo que el gobierno viole éstos, no tendría que criticarse a nombre del sector indígena campesino las conclusiones de la Cumbre ni las medidas gubernamentales que generen ellas.

En tercer lugar, resulta muy evidente que los planteamientos y los debates no estuvieron “teñidos”, mucho menos interferidos por el “*pachamamismo*”. En las conclusiones escritas de las cinco mesas no se menciona en absoluto el término “vivir bien” y la alusión a la “madre tierra” no pasa de dos veces. Al contrario, esas conclusiones dejan ver debates esencialmente técnicos y políticos, no sólo en los temas concernientes al sector agro-empresarial, sino también en los que corresponden al indígena campesino. En ese sentido, se podría decir que en este evento la posición “*pachamamista*” en el interior del gobierno salió “derrotada” no sólo por la constatación mencionada, sino porque los sectores supuestamente portadores del “vivir bien” y la “madre tierra”, no les respaldaron.

En cuarto lugar, en este encuentro se ha delineado una visión eminentemente productiva, la cual ha sido absolutamente compartida por todos los actores presentes. En efecto, la impresión que generan las conclusiones de las cinco mesas de trabajo apunta a preocupaciones y propósitos de mejora sustancial de la producción agropecuaria, entre los que están –aunque no de manera contundente– la producción agroforestal y la producción ecológica. Estas conclusiones casi agotan todos los factores relacionados con esos propósitos de aumento de la producción (sólo en el caso de la producción pecuaria indígena campesina se percibe una falta de identificación de los factores condicionantes de esa producción). También sorprende que en ningún caso se registren conclusiones referidas a la política comercial (exceptuando demandas de mayor control del contrabando) ni a la restricción a comunidades andinas de acceso a tierras fiscales en la región de las tierras bajas que la norma mantiene.

Pero por lo mismo, aunque el encuentro fue pensado, organizado, ejecutado y dirigido por el gobierno, el planteamiento de los temas y la orientación de los debates estuvo muy lejos de los lineamientos establecidos por la nueva CPE respecto del desarrollo rural y del desarrollo agropecuario. Es que cada vez parece más evidente que para el mismo gobierno es más difícil construir la plurinacionalidad en los términos que él mismo lo configuró en la CPE; el paso final o definitivo en ese sentido no se lo puede (o no se lo quiere) dar, por lo que casi siempre se vuelve a la vieja noción de “inclusión” de la población indígena campesina, por tanto, de “beneficiaria” y no de corresponsable del desarrollo nacional y rural.

Por último, la negativa del consenso de la Cumbre a aceptar la demanda del sector agro-empresarial respecto al uso de semillas transgénicas (habría quedado indefinidamente “congelada” una decisión al respecto, por las posiciones encontradas) seguramente también prolonga el statu quo del pacto productivo entre la CAO y el gobierno. Es que este tema pendiente ha sido presentado recurrentemente por el sector como la “clave” de su mayor crecimiento, por el supuesto mayor rendimiento y menor costo de producción que implica. No obstante, las evidencias no parecen respaldarles; en efecto, siendo que prácticamente el cien por cien de la producción de soya es transgénica desde hace una década, su expansión ha sido limitada. Por tanto, es quizás la

El DS 2453 establece “el mecanismo de recuperación de áreas de suelos agropecuarios degradados de pequeñas propiedades y propiedades comunitarias o colectivas con la finalidad de mejorar la capacidad productiva de los suelos a nivel nacional, para garantizar la producción y la seguridad alimentaria con soberanía”.

conurrencia de otros factores más poderosos la que está frenando la concreción de los planes o el pacto productivo del gobierno y la agro-empresa.

En este escenario el proceso de “retorno” a la normalidad del comercio exportador de la agro-empresa no se detuvo. Esta vez correspondió al maíz, cuya “normalización” también se inició en 2012, pues en junio se promulgó el DS 2391 que autoriza la ampliación de cupo de exportación “para el excedente de producción de maíz amarillo duro y autorizar la exportación de los subproductos de maíz...previa verificación de suficiencia y abastecimiento en el mercado interno a precio justo”.

El siguiente mes se aprobó otro esperado reglamento estipulado en la Ley N° 144 de la Revolución Productiva Comunitaria Agropecuaria: el etiquetado de los productos destinados al consumo humano de manera directa o indirecta que sea, contenga o derive de organismos genéticamente modificados (DS 2452). Quizás el gobierno no se atrevió a hacerlo antes, primero porque sabía que iba a entorpecer el acercamiento mayor que había iniciado con el sector agro-empresarial precisamente con otras disposiciones de la Ley N° 144, luego porque convino con este sector (o prefirió) esperar las decisiones de la Cumbre Agropecuaria. Y este evento incluyó entre sus conclusiones este etiquetado.

Según el Decreto, la implementación de la norma será de acuerdo a la siguiente progresividad: i) los alimentos procesados iniciaran su etiquetado a partir del 2 de enero de 2016 debiendo alcanzar su totalidad hasta el 31 de diciembre de 2017, conforme a cronogramas

establecidos en reglamentación técnica; ii) los alimentos de producción primaria iniciaran su proceso de etiquetado a partir del 2 de enero de 2017 hasta el 31 de diciembre de 2019, conforme a cronogramas establecidos en reglamentación técnica. La propuesta de la reglamentación técnica debe ser elaborada por el MDRyT en un plazo de 30 días a partir de la fecha de promulgación del Decreto, en tanto que la aprobación de ese reglamento por parte de un Comité de revisión y aprobación conformado por tres Ministerios debe ocurrir en un plazo de 60 días luego de recibirse la propuesta. Pero hasta el cierre de la gestión 2015 no se cumplieron estas condiciones por lo que de facto la implementación de la medida quedó postergada (al parecer, posibles problemas con las normas de la OMC y los acuerdos comerciales como la CAN, determinaron esa demora).

Ese mismo día fueron aprobados otros dos Decretos Supremos, ambos relacionados con la mejora de las bases o los factores productivos, y derivados de las conclusiones de la Cumbre Agropecuaria y de la Ley N° 144. El DS 2453 establece “el mecanismo de recuperación de áreas de suelos agropecuarios degradados de pequeñas propiedades y propiedades comunitarias o colectivas con la finalidad de mejorar la capacidad productiva de los suelos a nivel nacional, para garantizar la producción y la seguridad alimentaria con soberanía”. Esta acción se la encomienda al MDRyT (coadyuvado por las comunidades indígena campesinas), quien debe elaborar normativas técnicas regionalizadas para la recuperación de suelos en áreas de producción agropecuaria; implementar el sistema nacional de información y monitoreo de suelos (SISBOL); realizar estudios de suelos, y programas y proyectos de recuperación de suelos agropecuarios. Además, este Decreto crea el Programa de Recuperación de Suelos (PRORESU), bajo dependencia del Viceministerio de Tierras, como mecanismo de recuperación de áreas agropecuarias degradadas.

El DS 2454 modifica el Decreto que creó el INIAF en 2008 prácticamente para refundar a esta entidad, porque no sólo amplía el ámbito de sus competencias y funciones, sino que también se le otorga otro estatus. En efecto, este Decreto concibe un Sistema Nacional de Innovación Agropecuaria y Forestal (SNIAF) como el conjunto de actores e instituciones, públicas y privadas (universidades, centros de investigación,...) que de manera coordinada promueven la investigación, extensión, transferencia de tecnología, asistencia técnica y semillas, con la finalidad de potenciar el desarrollo agropecuario, acuícola y forestal. Con esta base se establece que el INIAF pasa a ser “la autoridad nacional competente y rectora del SNIAF”; también se amplía su ámbito sectorial y temático de acción porque define que debe regular y ejecutar “la investigación, extensión, asistencia técnica, transferencia de tecnología agropecuaria, acuícola y forestal, la gestión de los recursos genéticos de la agrobiodiversidad y los servicios de certificación de semillas”. En razón de esta ampliación también amplía sus funciones ordenándolas en generales, investigación científica y participativa, conservación y mejoramiento de recursos genéticos, extensión, transferencia de tecnología y asistencia técnica, semillas,

En agosto se promulgó el DS 2471 que también se orienta a mejorar las condiciones de acceso de la economía social comunitaria a la provisión de la alimentación complementaria escolar. Este

Decreto modifica y complementa el DS 2294 (de marzo del mismo año que establece y regula la contratación directa de bienes, obras y/o servicios generales hasta para los Gobiernos Municipales y dos Ministerios) e introduce otros aspectos en el marco de la Ley N° 622 de Alimentación Escolar. Por una parte amplía sus alcances a municipios de la categoría demográfica C (de 15.000 a 50.000 habitantes) y, en términos de beneficiarios, lo amplía a los “pequeños productores agropecuarios campesinos e individuales”. Por otra parte aclara que la norma alcanza a los proveedores que realizan actividades no comerciales establecidas en el Artículo 8 del Código de Comercio y que, además, tengan establecida su actividad productiva o de servicio en el municipio. Por último, se dispone que en el plazo de 30 días a partir de la promulgación del Decreto, “el Ministerio de Economía y Finanzas Públicas elaborará un modelo referencial de reglamento de contratación directa para uso de las entidades públicas contratantes”.

En agosto, mediante el DS 2472, se crea un programa que cae en la dimensión social pero que, al menos en su formulación, es novedoso, pues plantea trabajar en las comunidades indígena campesinas dispersas, en situación de pobreza y pobreza extrema y/o vulnerables a los efectos del cambio climático, dotándoles de electricidad y agua para el consumo humano, pero apelando a tecnologías alternativas. No se tiene antecedentes respecto a los fundamentos de este programa, pero seguramente busca llegar a zonas muy dispersas y/o poco accesibles físicamente, en las que la dotación de estos servicios a través de los medios convencionales resulta demasiado costosa. Se trata del Programa “Cosechando Vida-Sembrando Luz”, creado en el marco de la “Agenda Patriótica”, cuya finalidad es “facilitar el acceso al agua segura para consumo humano y saneamiento; así como a fuentes alternativas y renovables de energía..., incluyendo unidades educativas y establecimientos de salud”.

El Decreto dispone que sea el Ministerio de Planificación quien identifique las áreas de acción del Programa. El componente “sembrando luz” está bajo responsabilidad del Viceministerio de Electricidad y Energías Alternativas, y promueve el uso y desarrollo de tecnologías compatibles con el medio ambiente (sistemas solares fotovoltaicos y energías alternativas), mientras que el componente “agua segura” está a cargo del Ministerio de Medio Ambiente y Agua, y “se estructura en el uso de tecnologías de cosecha de agua (...) a través de prácticas en armonía y equilibrio con la Madre Tierra”. El Decreto no asigna presupuesto para el programa, sólo menciona que tendrá las siguientes fuentes de financiamiento: crédito externo y/o nacional, donaciones, transferencias y otros.

Ese mismo mes fue instaurada otra política social de gran impacto potencial en especial para las comunidades indígena campesinas más pobres: el Subsidio Universal Prenatal por la Vida, creado a través del DS 2480. Consiste en la entrega de cuatro paquetes de productos en especie (priorizando alimentos locales de alto valor nutritivo) equivalentes cada uno a Bs 300, a todas las mujeres gestantes que se encuentren inscritas en el Bono Madre Niño - Niña “Juana Azurduy” y que no estén registradas en ningún ente gestor del Seguro Social de Corto Plazo.

Y el proceso de “normalización” de las exportaciones agro-empresariales continuaba porque el mismo mes se promulgó el DS 2489 que amplió el cupo de exportación de carne de res dispuesto por el DS 1637 en 2013, previa verificación de suficiencia y abastecimiento en el mercado interno a precio justo.

En septiembre se aprobó el DS 2522 que dispone un ajuste de la política comercial relacionada específicamente con el sector agropecuario a través de: i) una modificación de las alícuotas del gravamen arancelario a una lista extensa de mercancías, en función de las nuevas alícuotas de gravamen arancelario incorporadas en la estructura arancelaria mediante el DS 1272 en 2012 y en razón de haber quedado indefinidamente sin efecto la adopción del Arancel Externo Común en la CAN⁷⁸; y ii) otorgación de permisos sanitarios y fitosanitarios de importación a cargo de SENASAG a una lista de mercancías previo al embarque en el país de origen, como requisito para la certificación del despacho aduanero.

En cuanto a las alícuotas del gravamen arancelario destaca una fijación generalizada de 20% para la leche y sus derivados, pero resalta mucho más la fijación de 30% para la papa y 40% para las demás hortalizas. Y en cuanto al control sanitario y fitosanitario la lista abarca la leche y derivados y luego prácticamente todo el universo de las frutas, las hortalizas, los tubérculos y los granos, incluyendo algunos productos procesados como las harinas de trigo y de maíz, y algunos agroquímicos (como los herbicidas, fungicidas, insecticidas).

Sabiendo que los controles sanitarios y fitosanitarios pueden cumplir la función de barreras para-arancelarias, se puede evidenciar una voluntad protectora de la producción agropecuaria en general de parte del gobierno (siempre y cuando funcionen eficientemente los mecanismos de control), aunque no se comprende por qué la elevación de aranceles se limita a la papa (y las demás hortalizas), excluyendo los demás productos agropecuarios.

A fines de septiembre fueron promulgadas otras tres leyes derivadas directamente de las conclusiones de la Cumbre Agropecuaria. La Ley N° 739, por una parte, amplía en 18 meses (a partir de la vigencia de la ley) el plazo de suscripción al Programa de Producción de Alimentos y Restitución de Bosques para todos los tipos de propiedades, y por otra, la duración de cinco años del referido programa se computa a partir de la vigencia de la ley. La Ley N° 740 establece un plazo excepcional de cinco años para la verificación de la FES en procesos de reversión, computable a partir de la vigencia de la ley para propiedades con título ejecutorial o certificado de saneamiento registrado en Derechos Reales. Pero en los casos de predios con incumplimiento total de la FES o incumplimiento del Programa de Producción de Alimentos y Restitución de Bosques, se habilitará el procedimiento de reversión. Y la Ley N° 741 autoriza el desmonte hasta 20 hectáreas en pequeñas propiedades, propiedades comunitarias o colectivas en proceso de saneamiento o tituladas, y asentamientos humanos legalmente establecidos, para el desarrollo de actividades

⁷⁸ El 24 de abril de 2015 la Comisión de la CAN dejó sin efecto la adopción del Arancel Externo Común hasta que se asegure la flexibilidad de cada País Miembro en la aplicación de niveles arancelarios comunes.

agrícolas y pecuarias, sin la presentación de Planes de Ordenamiento Predial o de Planes de Gestión Integral de Bosques y Tierra y sin el pago de patente por superficie de desmonte.

En octubre fue aprobada otra ley emergente de las conclusiones de la Cumbre Agropecuaria: la Ley N° 745 de Década del Riego 2015-2025 "Hacia el Millón de Hectáreas", con la finalidad de promover la producción agropecuaria a través de inversiones del nivel central del Estado y las entidades territoriales autónomas, orientadas al desarrollo del riego. Para su cumplimiento la norma define tres ejes estratégicos: i) ampliación de tierras bajo riego; ii) fortalecimiento organizacional e institucional; e iii) incremento sustentable de la productividad agrícola bajo riego. También se establece que la implementación de las inversiones previstas en la agenda de la Década del Riego, se realizará a través del Programa Más Inversión para Riego - MIRIEGO.

El penúltimo día del año se aprobó la ya "acostumbrada" subvención a la producción y comercialización de productos agropecuarios y sus derivados a precio justo en el mercado interno, a ser implementada a través de EMAPA para la gestión 2016.

3.3 El Plan de Desarrollo Económico y Social (PDES) 2016-2020

En enero de 2016 se promulgó la Ley N° 777 que instaura el Sistema de Planificación Integral del Estado (SPIE) "para conducir el proceso de planificación del desarrollo integral del Estado Plurinacional de Bolivia, en el marco del Vivir Bien", cuyo principal fin es lograr que "la planificación de largo, mediano y corto plazo tenga un enfoque integrado y armónico, y sea el resultado del trabajo articulado de los niveles de gobierno, con participación y en coordinación con los actores sociales" y cuyo ámbito de aplicación abarca: i) Órganos del Estado; ii) Tribunal Constitucional Plurinacional; iii) Instituciones de Control y Defensa de la Sociedad y del Estado; iv) Entidades Territoriales Autónomas; v) Universidades Públicas; y vi) Empresas Públicas.

Esta ley establece también el Subsistema de Planificación del Estado, constituido por el conjunto de planes de largo, mediano y corto plazo de todos los niveles. La planificación de largo plazo, con un horizonte de hasta 25 años, está constituida por el Plan General de Desarrollo Económico y Social para Vivir Bien (PGDES), en tanto que la planificación de mediano plazo, con un horizonte de cinco años, está constituida por el Plan de Desarrollo Económico y Social en el marco del Desarrollo Integral para Vivir Bien (PDES) y por otros planes sectoriales y territoriales. Señala también que el PGDES y el PDES representan orientaciones para el sector privado, comunitario y social-cooperativo, para el pueblo boliviano y sus organizaciones sociales, y que son el marco de alineamiento para la cooperación internacional, organizaciones no gubernamentales, fundaciones, y entidades civiles sin fines de lucro, bajo las directrices y coordinación del Órgano Rector del Sistema de Planificación Integral del Estado.

Consiguientemente, esta ley define que el Estado y todas sus instancias, más las universidades públicas, realicen sus actividades en razón de una visión única de desarrollo definida en el PGDES, es decir, pone en práctica una planificación "centralizada", lo que no necesariamente es malo

porque puede contribuir a una inversión más eficiente de los recursos públicos. Tampoco deja de tener sentido que la cooperación internacional al desarrollo y otras entidades privadas nacionales dedicadas al mismo objeto (ONG) se alineen con esta visión única. Además, en teoría siempre existió ese alineamiento; la diferencia es que ahora –aparentemente– esa visión única es real y el alineamiento es un mandato legal.

Los hechos posteriores mostraron que el contenido de la Ley N° 777 no es casual y que su aplicación inmediata ya estaba prevista. Así se explica que en marzo de 2016 el gobierno haya aprobado el “Plan de Desarrollo Económico y Social 2016-2020, en el Marco del Desarrollo Integral para Vivir Bien” (en adelante PDES 2016-2020) mediante la Ley N° 786, y que aluda a la Ley N° 777 en cuanto al mandato del alineamiento de todas las entidades e instancias mencionadas a las directrices de este plan. Consiguientemente, a diferencia de los dos planes de desarrollo anteriores formulados por el gobierno, e incluso a diferencia de otros planes de gobiernos anteriores, el PDES 2016-2020 es de aplicación obligada en: ii) todos los Órganos del Estado; ii) el Tribunal Constitucional Plurinacional; iii) las Instituciones de Control y Defensa de la Sociedad y del Estado; iv) las Entidades Territoriales Autónomas; v) las Universidades Públicas; y vi) las Empresas Públicas, y es el marco de alineamiento para la cooperación internacional, ONGs, fundaciones, y entidades civiles sin fines de lucro.

El PDES 2016-2020 además ha sido formulado a partir de la Agenda Patriótica (y no es sólo porque lo afirma el documento del plan, sino también porque, a diferencia de la Ley N° 777, en este documento se señala explícitamente que la Agenda Patriótica es el PGDES). Y esta relación tampoco llega a ser casual, porque se trata de la concreción del mandato de la Ley N° 650 de enero de 2015 que elevó a rango de ley la Agenda Patriótica e instruyó a todos los Órganos del Estado a garantizar el desarrollo e implementación de sus 13 pilares. En consecuencia, es recién después de casi un quinquenio de haberla lanzado que el gobierno habría logrado plasmar en estrategias, actividades y resultados el camino hacia el logro de los 13 pilares de la Agenda Patriótica.

En su introducción el documento del PDES 2016-2020 se refiere brevemente a la evolución o el trayecto de la “Revolución Democrática y Cultural” (“proceso de cambio”), diferenciando tres períodos. El primero (2006-2009) es considerado de “transformación de la estructura institucional del Estado y de la sociedad boliviana, culminando en la refundación del país y en el nacimiento del nuevo Estado Plurinacional”. El segundo (2010-2014) ha sido el de construcción del nuevo Estado Plurinacional y el inició del “caminar del pueblo boliviano hacia el horizonte del Vivir Bien, para construir su propio espacio histórico y civilizatorio”. El tercero se habría iniciado en 2015 y está orientado a “consolidar el Estado Plurinacional y la “Revolución Democrática Cultural” a través del fortalecimiento de un Estado integral y del Vivir Bien (...) en el que existe un fuerte liderazgo de las organizaciones sociales y se fortifica la plurinacionalidad, la autonomía democrática y la soberanía económica”.

En una segunda parte, el documento presenta una evaluación de los principales logros del gobierno entre 2006 y 2014 en diversas dimensiones. Obviamente algunas de ellos tienen relación con los resultados de las políticas públicas agropecuarias y sociales que se implementaron durante esa década, por lo que vale la pena mencionarlos. Por ejemplo, la reducción de la pobreza extrema en el área rural de 62,9% en 2005 a 36,1% en 2014; acceso a agua potable de la población del área rural (51,4% en 2005 a 66,2% en 2014); acceso a electricidad de la población del área rural (33% en 2005 a 64,4% en 2014); desnutrición crónica en el área rural (42% en 2003 a 25,9% en 2012); valor del PIB agropecuario (Bs 9.083 millones en 2005 a Bs 22.208 millones en 2014); superficie cultivada (2,6 millones de Has en campaña 2005/2006 a 3,5 millones de has en 3013/2014); número de comités municipales de producción ecológica (3 en 2011 a 39 en 2015); superficie saneada y titulada entre 2006 y 2015: 64.061.505 Has (87% del total desde 1996).

En la tercera parte se presenta el plan mismo. Como ya se dijo, metodológicamente el plan toma como base los 13 Pilares de la Agenda Patriótica. Para cada uno de ellos se han definido grandes Metas (en total 68) como magnitudes medibles de los Pilares; por tanto, estas 68 Metas deben ser alcanzadas en 2025. Pero para avanzar en esa dirección hasta 2020, se han definido Resultados por cada Meta (340 en total), a ser logrados hasta ese año, vale decir que estos Resultados llegan a ser como metas intermedias al 2020. Por último, para la concreción de los Resultados se han definido acciones por cada uno de ellos.

En el Cuadro 17 se ha resumido la presentación de las Metas y sus respectivos Resultados por cada uno de los Pilares de la Agenda Patriótica. Sin embargo, este resumen no agota todos los Pilares ni todas Metas y Resultados que contiene el plan, pues se ha decidido prescindir de aquellas magnitudes que no tienen relación con la dimensión del desarrollo agropecuario y rural, y con la dimensión social vinculada al área rural.

En cuanto al Pilar 1, sin duda destacan los Resultados de la Meta 1, por su relevancia para la mayoría de la población indígena campesina, quien no ha dejado de tener las condiciones sociales más extremas. No obstante, en ese sentido, hubiera sido óptimo el planteamiento de Resultados para el área rural. Entre las acciones base del logro de estos Resultados (especialmente en el área rural) está la continuidad de todos los bonos sociales (que fueron muy efectivos entre 2006-2014 en el campo) y de la implementación de los programas y proyectos de provisión de los servicios básicos. En cambio, no deja de sorprender la Meta 3 y los Resultados que se relacionan con las comunidades indígena campesinas, ya que equivale a admitir que subsiste población que aún enfrentan relaciones de servidumbre luego de 10 años de Revolución Democrática y Cultural. Pero más sorprendente es que una de las acciones a este propósito señala que recién “se identificará... toda forma de explotación de indígenas y campesinos en propiedades con actividades agrícolas y ganaderas”, es decir, que el gobierno no sabe aún dónde existe ese tipo de relaciones.

En cuanto al Pilar 2 (servicios básicos) las Metas 1 y 3 tienen relación directa con las condiciones sociales que no sólo pueden permitir mejoras en ese plano, sino dinamizar las actividades productivas (agropecuarias y no agropecuarias en el caso del área rural). Lo destacable es que en este caso se formulan Resultados específicos para el área rural. El mismo sentido y significado para la población indígena campesina tienen la Meta 1 del Pilar 3 (salud y educación), aunque en este caso no se han formulado Resultados específicos para el área rural.

El Pilar 4 (soberanía científica y tecnológica) tiene dos Metas (2 y 3) relacionadas directamente con la producción agropecuaria con atributos nutritivos mayormente de origen indígena campesino; es más, se refiere también a la producción ecológica. No obstante, en la Meta 2 queda la duda de la necesidad de incrementar la productividad de varios de estos productos, cuando no es ese su problema (por lo menos no es el principal), sino la pérdida de su consumo, ya que no se trata de productos esencialmente comerciales. Además, más allá de su valor nutritivo, la importancia de gran parte de estos productos está en su función en los sistemas productivos indígena campesinos, por lo que, pretender la mejora de su productividad al margen de esa función equivale a destruir esos sistemas. Entonces, cuando menos se tendría que hacer diferencia entre ellos precisamente por su carácter comercial (la quinua y el tarwi, por ejemplo, tienen en común ser nutritivos, pero el primero está en camino de ser un *commoditie*, mientras que el otro apenas tiene pequeños estratos urbanos y rurales como mercado). Tampoco se entiende qué se busca con el incremento de la productividad de la coca, así como no se llega a entender a que se refieren los dos Resultados de la Meta 3, ya que en la explicación de sus acciones se encuentra prácticamente una repetición de la formulación de los Resultados.

La Meta 2 del Pilar 5 (soberanía comunitaria y financiera) es la única que hace referencia de un modo relativamente cercano a la dimensión financiera vinculada a la producción. Sin embargo, más allá de la alusión a la micro y la pequeña empresa, sus Resultados no se refieren específicamente a las necesidades financieras de los productores de la agricultura indígena campesina. La descripción de la acciones no es más esclarecedora, sólo habla de “fortalecer al BDP y al Banco Unión para que promuevan el desarrollo de los sectores productivos y sociales tradicionalmente excluidos del financiamiento”. Y siendo que ningún otro Pilar tiene referencias mayores al respecto, se puede inferir que, al parecer, se ha definido que las necesidades financieras de la agricultura indígena campesina serán cubiertas por programas concesionales especiales administrados en forma directa por alguna instancia estatal y/o por transferencias directas. Pero si fuera así, tendría que decirselo.

La Meta 5 (mercados justos) del Pilar 5 pretende garantizar abastecimiento, calidad y precios justos de los alimentos, incluyendo los productos ecológicos “mediante el sello social y ecológico” (aunque parece que el “sello social” no corresponde a esta producción porque en la descripción de las acciones el “sello social boliviano” es para certificar el “uso de mano de obra e insumos locales

provenientes de la producción agropecuaria nacional en la transformación e industrialización de alimentos”).

El Pilar 6 (Soberanía productiva con diversificación) es el más extenso del PDES 2016-2020. Es también el que contiene el enfoque más novedoso del plan, con una lógica diferente a la tradicional presentación de la dimensión productiva, trascendiendo la “clásica” lista de programas. En la presentación de las Metas de este Pilar se comienza por admitir que “todavía no se ha cimentado en el país un modelo productivo con énfasis en la industrialización y en el fortalecimiento de los pequeños productores y sector comunitario” (contradiendo su propio discurso dominante de los últimos años), por lo que “hacia el 2020 se requieren acciones más vigorosas y contundentes para sentar las bases del nuevo modelo económico social productivo comunitario”. Entonces, “se espera al 2020 haber cambiado la configuración de la estructura económica, cimentando una nueva matriz productiva con actividades económicas diversificadas basadas en la producción y transformación de hidrocarburos, energía, agropecuaria, minería y en el desarrollo del turismo, con fuerte énfasis en el desarrollo de los pequeños productores, sector comunitario y social cooperativo”.

Para ello el plan propone implementar “complejos productivos”, como base para la construcción de una matriz productiva diversificada que permita establecer las mismas oportunidades en todas las regiones del país y eliminar los desequilibrios, considerando una participación tanto pública como privada. En un territorio específico los procesos productivos por rubros y productos se articulan entre sí, constituyendo entramados productivos territoriales para lograr un desarrollo económico de acuerdo a las diferentes macro-regiones y regiones del país. En él adquieren particular relevancia las formas de economía comunitaria, las que deberán fortalecerse como actores productivos y consolidarse en el marco de la economía de intercambio o en otras formas de economía basadas en la solidaridad.

Por tanto, el objetivo de los “complejos productivos” es “dinamizar el desarrollo económico y social sustentable, integral y diversificado con una orientación al mercado interno y la inserción selectiva en el mercado externo”. Esto se logrará mediante la integración de iniciativas productivas y de transformación en el marco de una articulación macro-regional, vale decir, de Complejos Productivos Territoriales (generadores de empleos e ingresos basados en los sectores agropecuario, forestal, turismo, industria manufacturera y artesanía) y de Complejos Productivos Industriales Estratégicos (enfocados en hidrocarburos, minería, energía y sus respectivos desplazamientos relacionados con las industrias del litio y el hierro).

Cuadro 17. PDES 2016-2020: Resumen de los Resultados esperados a 2020 según Metas de los Pilares de la Agenda Patriótica

METAS SEGÚN PILARES	RESULTADOS ESPERADOS
Pilar 1. Erradicación de la pobreza extrema	
Meta 1: Erradicación de la pobreza extrema material y reducción significativa de la pobreza moderada	<ul style="list-style-type: none"> - Se ha reducido al 9,5% la población en situación de pobreza extrema - Se ha disminuido al 24% la población en situación de pobreza moderada - Se ha reducido hasta 22% las Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) - Se ha cubierto al menos 80% de los hogares más pobres y vulnerables con programas sociales
Meta 3: Ya no existen comunidades cautivas, ninguna forma de pongueaje y esclavismo, y explotación en el trabajo infantil	<ul style="list-style-type: none"> - Todas las comunidades indígena originarias liberadas han sido fortalecidas con capacidades integrales para la gestión de los nuevos asentamientos - Naciones y pueblos indígena originarios en situación de alta vulnerabilidad y formas de vida transfronterizas han sido beneficiados con la implementación de políticas y programas estatales de protección, fortalecimiento y salvaguarda de sus sistemas de vida - Se han eliminado las relaciones de servidumbre en actividades agrícolas y ganaderas
Pilar 2. Universalización de los servicios básicos	
Meta 1: el 100% de las bolivianas y bolivianos cuentan con servicios de agua y alcantarillado sanitario	<ul style="list-style-type: none"> - El 95% de la población rural cuenta con servicios de agua segura - El 60% de la población rural cuenta con servicios de alcantarillado y saneamiento
Meta 3: el 100% de las bolivianas y los bolivianos cuentan con servicios de energía eléctrica y luz	<ul style="list-style-type: none"> - Se ha alcanzado el 90% de cobertura de energía eléctrica y luz en el área rural
Pilar 3. Salud, educación y deporte	
Meta 1: Acceso universal al servicio de salud	<ul style="list-style-type: none"> - Se implementa el Servicio de Salud Universal - La mayor parte de los municipios implementa el programa Mi Salud - La mayor parte de los municipios están conectados y equipados a la Red TELESALUD - Se ha reducido en al menos 30% la mortalidad infantil (a 35 muertes por 1.000 nacimientos) - Se ha reducido en al menos el 50% la razón de mortalidad materna (a 115 muertes por 100.000 nacimientos)
Pilar 4: Soberanía científica y tecnológica	
Meta 2: Innovación tecnológica de alimentos nutritivos	<ul style="list-style-type: none"> - Se ha innovado y diseminado tecnología para incrementar la productividad, capacidad productiva y transformación de productos nutritivos (papa, quinua, maíz, trigo, coca, tarwi, asaí, amaranto, millmi, cañahua, chía, entre otros), considerando la gestión de riesgos y el cambio climático

Meta 3: Tecnología con saberes	<ul style="list-style-type: none"> - Se han elaborado y diseminado paquetes tecnológicos inter-científicos para los diferentes pisos ecológicos con énfasis en producción agropecuaria - Se han constituido nueve multi-centros de producción agroecológica articulados al INIAF
Pilar 5: Soberanía comunitaria y financiera	
Meta 2: Sistema financiero para el desarrollo integral	<ul style="list-style-type: none"> - 50% de la cartera destinada a micro, pequeñas y medianas empresas del sector productivo (banca PyME) - 75% del total de municipios cubiertos con atención de servicios financieros
Meta 5: Mercados justos	<ul style="list-style-type: none"> - Se ha incrementado de forma significativa la participación de la producción nacional en el mercado interno y masificando la distribución de alimentos estratégicos con calidad a peso y precio justo - Se ha reforzado, mejorado y ampliado la infraestructura y centros de abastecimiento por parte de los gobiernos autónomos municipales - Se ha fomentado la comercialización de productos ecológicos y orgánicos, mediante el sello social y el sello ecológico - Se han protegido los derechos del usuario(a) y del consumidor(a) incrementándose el número de usuarias(os) y consumidoras(es) atendidos por los centros de defensa
Pilar 6: Soberanía productiva con diversificación	
Meta 2: País productor, transformador y exportador “complejos productivos”	<ul style="list-style-type: none"> - Se ha avanzado significativamente para que \$us 10.000 MM del PIB correspondan al sector agropecuario y agroindustrial en el futuro inmediato - Se han puesto en funcionamiento por lo menos 13 Complejos Productivos Territoriales priorizados
Meta 11: Desarrollo integral, empleo digno y crecimiento económico en todos los municipios y departamentos	<ul style="list-style-type: none"> - Se ha logrado que las comunidades y municipios más pobres superen la pobreza extrema de forma sustentable - Se ha logrado que los departamentos que no corresponden al eje central, incrementen su participación en el PIB con énfasis en sectores productivos y turismo articulados a los complejos productivos integrales
Meta 12: Aprovechamiento de los beneficios de los tratados comerciales, con promoción a la exportación de los productos elaborados en el país	<ul style="list-style-type: none"> - Se ha incrementado al 12% la participación en las exportaciones de los productos orgánicos - Se han alcanzado 800 mil TM de volumen de exportación de productos agropecuarios

<p>Meta 3: Producción agropecuaria con énfasis en la agricultura familiar comunitaria y campesina</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Se ha alcanzado progresivamente una superficie cultivada de 4,7 millones de hectáreas - Se ha incrementado la producción agrícola a 24,3 millones de toneladas métricas de los productos amazónicos y andinos, incluyendo trigo, soya, maíz, quinua, tomate, papa, café y otros - Se ha alcanzado un 10% de participación de la producción orgánica en el volumen total de producción agrícola - Se ha incrementado significativamente el rendimiento promedio de los principales grupos de cultivos agrícolas - Se ha incrementado la contribución de pequeños productores de agricultura familiar comunitaria en la producción total agropecuaria
<p>Meta 4: Sistemas productivos óptimos: agropecuaria</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Se ha alcanzado 3,8 millones de hectáreas de superficie mecanizada con mejor producción a través del fortalecimiento de la agricultura familiar con tecnología mecanizada y transferencia de maquinaria y equipos a pequeños y medianos productores del país - Se ha alcanzado 1 millón de has que cuentan con sistemas ganaderos con manejo integral y prácticas semi-intensivas - Se ha incrementado el número de cabezas de ganado bovino, ovino, porcino, camélido, pollos y la actividad piscícola
<p>Meta 6: Sistemas productivos eficientes</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Se ha logrado que 70% de los agroindustriales y ganaderos implementen sistemas de producción sustentables, reduciendo su vulnerabilidad y aumentando su resiliencia al cambio climático - Se ha incrementado a 500.000 has la superficie con recuperación de suelos deteriorados y degradados - Se ha incrementado el rendimiento promedio de los productos agrícolas más importantes vinculados con la seguridad alimentaria (cereales, estimulantes, hortalizas, frutales, oleaginosas, tubérculos y forrajes, entre otros)
<p>Meta 7: Sistemas universales de acceso a insumos, tecnología, asistencia técnica y otros servicios de apoyo a la producción</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Al menos 50% de unidades productivas acceden al Seguro Agrario en sus modalidades de seguro catastrófico y comercial - La mayoría de productores de la agricultura familiar (OECASs, OECOMs y otros de la economía social comunitaria) han sido registrados y son fortalecidos en la gestión de compras y ventas públicas, sello social, asistencia técnica - Se ha logrado ofertar mayores créditos sectoriales para el acceso de productores agropecuarios, con apoyo del sector público y privado. - 400.000 unidades productivas, incluyendo familias indígena originaria campesinas con acceso a programas de insumos, tecnología, servicios de apoyo a la producción y otros (SENASAG, INIAF, etc.) - Se han desarrollado innovaciones para mejorar la productividad y conservación e inocuidad alimentaria, y potencial nutritivo de alimentos y especies para la vida, con tecnología nuclear

<p>Meta 8: Saneamiento de la propiedad agraria</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Se ha concluido con el proceso saneamiento y titulación de tierras en el país - Se ha incrementado la superficie consolidada con asentamientos humanos - Se ha ampliado y construido centros de acopio de granos en varios municipios
<p>Meta 4: Sistemas productivos óptimos: riego</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Se ha alcanzado 700.000 has de superficie con riego, con participación de las entidades territoriales autónomas y del sector privado, con una ampliación de 338.000 has hasta 2020 para producción de arroz bajo riego inundado, sistemas de riego revitalizados, riego tecnificado de hortalizas y frutales, sistemas de riego con represas, riego a través de reúso de aguas residuales, cosecha de agua y proyectos multi-propósito <p>CONTINUACION</p>
<p>Meta 5: Los bosques escenarios integrales de producción y transformación de alimentos y recursos de la biodiversidad</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Manejo integral y sustentable de los componentes del bosque en 13 millones de has que garantizan la conservación y protección del bosque, la producción de alimentos, y aportan a la economía familiar y reducen su vulnerabilidad a fenómenos adversos del cambio climático - Manejo en sistemas agroforestales (café, cacao, frutas tropicales, entre otros) en al menos 200.000 has de bosque
<p>Pilar 8: Soberanía alimentaria</p>	
<p>Meta 1: Eliminar el hambre, la desnutrición y reducir la malnutrición</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Se ha disminuido a 9% la proporción de niñas y niños menores de cinco años con desnutrición crónica - Se ha reducido a 10% la población subalimentada - Se ha disminuido a 30% la prevalencia de niñas(os) con anemia - Se ha reducido a 3,5% las niñas(os) con sobrepeso u obesidad - Se ha reducido a 35% las mujeres con sobrepeso u obesidad - Ha aumentado la lactancia materna exclusiva a 84%
<p>Meta 2: Acceso universal a la alimentación complementaria escolar</p>	<ul style="list-style-type: none"> - El 50% de los estudiantes practican hábitos alimenticios saludables - La mayoría de los estudiantes reciben alimentación complementaria escolar por más de 150 días al año - Los municipios realizan compras locales para la alimentación complementaria escolar - Se ha capacitado a maestras(os) en educación alimentaria

<p>Meta 3: Soberanía a través de la producción local de alimentos</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Se ha incrementado a 721.000 TM la producción de trigo, reduciéndose el déficit de la producción nacional para el consumo - Se ha incrementado la producción de productos claves como el trigo, soya, maíz, quinua y papa - Se ha incrementado sustancialmente la producción piscícola para contribuir a un consumo mayor de pescado en el país - Se ha diversificado la producción en el país, manteniéndose la variedad de semillas nativas y locales y la producción ecológica y orgánica. - Se ha incrementado la capacidad de almacenamiento del Estado en productos estratégicos para la soberanía alimentaria
<p>Meta 4: Se reconoce y fomenta la diversificación de la producción, la protección a las variedades locales y el fomento a las culturas y tradiciones alimentarias</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Se han recuperado tradiciones alimentarias de los departamentos, regiones y culturas - Se han fortalecido bancos de semillas comunales para la producción diversificada de alimentos locales - Se ha fomentado e incrementado la comercialización de productos locales en los mercados y centros de abasto - Se ha fomentado el consumo de alimentos locales nutritivos y saludables
<p>Meta 5: Se ha puesto en marcha programas inter-sectoriales en el marco de la política de alimentación y nutrición</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Se ha implementado la política de alimentación y nutrición en el marco del CONAN - Se han fortalecido los CODAN y los COMAN en su rol de articulación
<p>Pilar 9: Soberanía ambiental con desarrollo integral</p>	
<p>Meta 5: Desarrollo de sistemas productivos sustentables en el marco de procesos de gestión territorial</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Se ha reducido sustancialmente el impacto destructivo y contaminador de sistemas productivos y otros que causan potenciales daños y afectaciones ambientales - Se han fortalecido los sistemas productivos ambientalmente amigables y con prácticas sustentables, priorizando la producción ecológica y orgánica - Se ha incrementado la capacidad de resiliencia de las zonas y sistemas de vida vinculada al cambio climático, incluyendo acciones de mitigación y adaptación, y la gestión de riesgos - Se han promovido emprendimientos de conservación, uso y aprovechamiento sustentable de la diversidad biológica - Se ha desarrollado un manejo integral y sustentable de bosques y/o componentes de la Madre Tierra, implementando el enfoque conjunto de mitigación y adaptación al cambio climático
<p>Meta 6: Incremento de la cobertura boscosa</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Se ha eliminado la deforestación ilegal en todo el territorio nacional - Se ha ampliado en más de 750 mil Ha. la cobertura forestal, en áreas de restauración, protección y regeneración, ornamentación, sistemas agroforestales y plantaciones comerciales, a través de acciones de forestación y reforestación

<p>Meta 7: Agua y prevención de riesgos por cambio climático: riesgos</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Al menos el 30% de los municipios están articulados al Sistema de Prevención y Gestión de Riesgo Agropecuario - La mayoría de los municipios han promovido la cultura de prevención y resiliencia frente a riesgos de desastres - Al menos 30% de municipios de alto riesgo de desastres, han reducido su vulnerabilidad frente eventos adversos, hidrometeorológicos y climáticos, en el marco de acciones de gestión de riesgos y adaptación al cambio climático - La mayoría de los departamentos cuentan con Sistemas de Alerta Temprana consolidados e integrando los SATs municipales y/o mancomunidades al Sistema Nacional de Alerta Temprana para Desastres
<p>Pilar 10: Integración complementaria de los pueblos con soberanía</p>	
<p>Meta 3: Construcción de mecanismos para el desarrollo integral y la integración entre los Estados y sus pueblos</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Se han fortalecido los mecanismos de integración regional, en el marco de la soberanía de los pueblos, sin hegemonismos imperiales entre ellos, UNASUR, CELAC, MERCOSUR, CAN y otros correspondientes a la cooperación Sur-Sur - Se ha fortalecido el ALBA-TCP y la CELAC como instrumentos de liberación de los pueblos promoviendo su liderazgo político e ideológico en la región y entre los países del Sur - Se ha incorporado un enfoque integral (comercial, social, inversiones, cooperación y participación de los pueblos) en los mecanismos de integración bajo los principios de complementariedad y solidaridad hacia una cultura de paz y respeto a la vida
<p>Meta 4: Fortalecimiento de los procesos de integración multilateral y profundización del relacionamiento bilateral</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Se ha participado activamente en la institucionalización y planes de acción de ALADI, ALBA-TCP, UNASUR, CELAC, CAN y MERCOSUR - Se ha promovido la apertura de nuevos mercados para la exportación de productos no tradicionales a través de las misiones diplomáticas en el exterior

Fuente: Elaboración propia con base en PDES 2016-2020, Ministerio de Planificación

El plan señala que en el quinquenio se promoverá el desarrollo de Complejos Productivos Territoriales (CPT) en todo el país de acuerdo a los siguientes criterios de las potencialidades productivas y de los rubros priorizados: recursos naturales y aporte a la seguridad alimentaria, generación de empleo, sustitución de importaciones y capacidad de adopción de tecnología. En ese marco la Meta 2 del Pilar 6 estima el logro de tres Resultados hasta 2020, uno de ellos vinculado directamente a la producción agropecuaria y su transformación y otro (que no figura en el Cuadro 17) a la industria manufacturera. De los 13 CPT a ser desarrollados hasta 2020, ocho (sin contar la coca) corresponden a la actividad agropecuaria de productores agro-empresariales e indígena campesinos: endulzantes (miel, estevia y caña de azúcar), productos amazónicos, granos (arroz, maíz y trigo, quinua, cañahua, amaranto, tarwi y otros, y alimentos balanceados), papa, lácteos, carnes (de pollo, vacuna y de pescado), frutas y hortalizas. Sorprende que en esta propuesta no

figure ningún producto del “complejo oleaginoso”. Luego, sólo tres de estos CPT (papa, lácteos y productos amazónicos) no son catalogados explícitamente como potenciales para la exportación.

Otros Resultados esperados de los CPT tienen que ver con el fortalecimiento del sector microempresarial y comunitario (Meta 9), el crecimiento del empleo (Meta 10), el desarrollo regional equilibrado (Meta 11) y el aprovechamiento de los tratados comerciales (Meta 12), pero para el logro de los Resultados de esta última Meta sólo se plantean dos acciones: la “promoción de forma integral de las exportaciones y apertura de mercados, con énfasis en las micro y pequeñas unidades productivas” y el “establecimiento de estrategias comerciales”, reflejando casi una ingenuidad de los redactores del plan (o de esta parte del plan), porque obviamente la inserción en mercados externos es mucho más que eso. También figura una Meta respecto al turismo (que hace parte de la Meta 2, aunque con sus Resultados específicos, por el tamaño y la importancia que se le pretende asignar a esta actividad).

Por último, el plan se ocupa con cierto detalle de describir las actividades que se realizarán específicamente con relación a la producción agropecuaria y a otros factores vinculados directamente a su desarrollo como la tierra, la tecnología, el riego, etc., y con la actividad forestal, obviamente ya no como acciones válidas en sí mismas, sino en tanto que hacen parte de alguno de los CPT. Como se puede apreciar en el Cuadro 17, los Resultados de las Metas 3, 4, 6, 7 y 8 del Pilar 6 se refieren al desarrollo de la actividad agropecuaria que se pretende hasta 2020. El plan no lo dice, pero se puede deducir (o tendría que ser entendido así) que los Resultados de la Meta 3 llegan a ser el producto o la consecuencia de los Resultados de las otras tres Metas, es decir, que los incrementos en superficie cultivada, producción, rendimientos,...definidos en la Meta 3 provienen de los logros en materia de factores tecnológicos y del riego (Meta 4), prácticas sostenibles de producción y recuperación de suelos (Meta 6), asistencia técnica y financiera (Meta 7) y saneamiento y distribución de tierras (Meta 8).

En general todos estos Resultados son claros y concretos, más allá de su posible optimismo en cuanto a su pretensión, por lo que no merecen comentarios específicos. Sin embargo, destacan algunos aspectos para los cuales no se encuentran respuestas en el mismo documento. Por ejemplo, la soya no es mencionada en ninguno de los 13 CPT, pero figura como uno de los productos centrales de la política agropecuaria propuesta en este Pilar 6. Al parecer, el gobierno pretende que éste y otros productos oleaginosos tengan un desarrollo independiente de los CPT, pero entonces ¿cuál es la lógica que orienta el desarrollo agropecuario previsto en las Metas 4, 6, 7 y 8?, ¿sus alcances abarcan en general toda la producción agropecuaria nacional? Si éste es el caso ¿no tendría que existir en el plan Metas y/o Resultados que permitan apreciar el nexo preciso entre el desarrollo previsto de los CPT y el desarrollo agropecuario en los casos que atañen a este sector?, en otras palabras ¿qué es lo que define, por ejemplo en el caso del CPT de la papa, un crecimiento de 15% de su producción entre 2014 y 2020?, ¿no tendría que ser el desarrollo previsto del CPT?

Más o menos en la misma línea se pueden plantear otras dudas con relación a los productos tradicionales de la agricultura indígena campesina (tarwi, amaranto, cañahua, etc.). No son parte o base de algún CPT, pero tampoco están en los Resultados de las Metas que se ocupan del desarrollo agropecuario nacional, entonces ¿se pretende desarrollar algún programa especial y específico para estos productos? Si fuera éste el caso el hecho de que figuren de una manera lacónica y aislada en un solo Resultado (y sin mayor profundización de sus acciones), conduce a asumir que el pretendido “innovación y disseminación tecnológica” de la Meta 2 del Pilar 4 no pasa de ser una buena intención en la línea de una revitalización y desarrollo productivo de esos productos.

El Pilar 8 “busca alcanzar la seguridad alimentaria con soberanía, a través de acciones que consideran sus diferentes dimensiones (limitaciones en el consumo de alimentos, incluyendo el poder adquisitivo, el acceso y la calidad de los alimentos, y la producción), en el marco del cumplimiento del derecho a la alimentación”. No obstante, hubiera correspondido que el planteamiento de la Meta 1 fuera planteado como el producto o la consecuencia del logro de las otras tres Metas, pues los Resultados de la Meta 1 connotan mejoras cuantitativas en los niveles de nutrición y la reducción de la subalimentación y la malnutrición; pero también hubiera correspondido que estas magnitudes se refirieran diferenciadamente al área rural, donde están los peores indicadores de desnutrición.

Por otro lado, se pierde vista que la reducción de la desnutrición y la subalimentación como expresiones de la seguridad alimentaria no es sólo cuestión de una alimentación complementaria en la edad escolar, o de la “recuperación de las tradiciones alimentarias de las diferentes regiones y culturas”, y mucho menos del “consumo de alimentos locales nutritivos y saludables”. Tampoco toma en cuenta el plan que la dimensión de la salud en este plano no se reduce a la mejora de la “atención integral de enfermedades atribuidas a la dieta”. Es que este planteamiento prácticamente se limita a repetir percepciones, visiones y posiciones cuando menos “tradicionales”, que asumen sin mayor criterio crítico que la alimentación y la nutrición en el campo deben obedecer a parámetros alimenticios supuestamente más nutritivos y más saludables, válidos sólo para ese medio, prolongando el viejo mito de que en tiempos antiguos la población indígena estaba mejor nutrida y/o comía mejor (¿será para ese propósito la “innovación y disseminación tecnológica” de los productos tradicionales previstos en la Meta 2 del Pilar 4?). Se alude al derecho a la alimentación, pero al mismo tiempo se lo elude porque se lo reduce a un proyecto o, como en este caso, a una Meta de un plan, cuando en realidad se trata de un plan o una estrategia nacional, tal cual lo plantean la FAO a través de las Directrices Voluntarias de ese derecho.

El Pilar 9 “impulsa la puesta en marcha del modelo civilizatorio del Vivir Bien, dinamizando el desarrollo integral en el país, respetando las capacidades de regeneración de los componentes de la Madre Tierra, en el marco de los postulados de la Ley N° 300”. “En términos operativos significa avanzar en el mejor balance posible entre el fortalecimiento de sistemas productivos (...) con los

desafíos de la erradicación de la pobreza extrema y con la protección de las funciones ambientales de los componentes de la Madre Tierra". A los propósitos del desarrollo agropecuario y/o de la conservación de los recursos naturales que favorezcan la producción de alimentos destacan las Metas 5, 6 y 7 de este Pilar.

Por último, el Pilar 10 se refiere al "rol protagónico en el fortalecimiento de los nuevos procesos de integración y unidad latinoamericana, y en la promoción del modelo civilizatorio del Vivir Bien y del orden mundial multipolar y poli-céntrico". Las Metas que tienen relación con la política comercial son la 3, 4 y 5. En general estas Metas y sus respectivos resultados mantienen de un modo más abierto y convencido la posición que se fue expresando desde la versión "final" del PND 2006-2011, ponderando todos los esquemas de integración en los que Bolivia participa y concibiendo en general los acuerdos comerciales como oportunidades de exportación y no como amenazas a la producción nacional (mucho menos a la seguridad alimentaria).

En síntesis, el PDES 2016-2020, por lo menos en lo que a desarrollo agropecuario se refiere, es quizás el instrumento más completo que ha elaborado hasta ahora el gobierno. El espacio que le asigna a estos aspectos refleja la importancia que le otorga. No obstante, en la práctica no llega a expresar lo que pretende. Desde ya, el mayor protagonismo de la economía social comunitaria (léase agricultura indígena campesina) que dice tener el plan en varios de sus pasajes, puede adquirir un carácter meramente declarativo, porque si bien es cierto que esta economía figura más notoriamente que en otros planes, las acciones que teóricamente viabilizarán ese mayor protagonismo son prácticamente las mismas que los planes anteriores y/o se sigue sin considerar aspectos que hasta ahora han impedido o limitado ese mayor protagonismo. Consiguientemente, es de prever que la pretendida "articulación de las economías de intercambio con las economías de complementariedad y solidaridad" replicará el protagonismo central del sector agro-empresarial en el desarrollo agropecuario, más porque este sector (a tono con la abierta alianza o acuerdo que ya existe entre el gobierno y este sector) es un actor reconocido en el PDES 2016-2020.

El enfoque o esquema de los CPT en el que se plantea enmarcar ese mayor protagonismo de la agricultura indígena campesina, es novedoso, pero la descripción de su contenido hace ver que no logra superar su estatus de concepción, ya que no llega hasta una construcción coherente. Sería muy interesante y realmente novedoso una construcción más acabada de los CPT, pues aunque lleguen a abarcar o implicar sólo unos pocos productos de origen indígena campesino, se podría probar la viabilidad de estos Complejos con todos sus alcances sociales, económicos y productivos sugeridos en su concepción. Por ejemplo, se podría ver de qué manera el gobierno propone hacer funcionar el CPT de la papa en el marco de la política comercial que mantiene siendo que su rendimiento promedio actual es de 6,5 TM/Ha y que apenas llegará a 7,68 TM/Ha en 2020 (según el mismo plan), frente a un rendimiento que está por encima de 25 TM/Ha en Argentina, Chile y Brasil y de 16 TM/Ha en Perú (15,4 TM/Ha en la zona de la sierra, la equivalente regional del occidente de Bolivia).

No deja de sorprender la meta de llegar a 4,7 millones de Has de superficie cultivada en 2020 (en 2014 fue de 3,5 millones), es decir, sólo algo más de un millón de aumento en un quinquenio. Estas magnitudes están descartando totalmente el acuerdo entre el gobierno y la agro-empresa en sentido de incrementar anualmente en un millón de Has la frontera agrícola hasta el año 2025. ¿Supone una ruptura entre ambos actores o más bien una aceptación mutua de que semejantes metas no dependen sólo de buenos propósitos? Al parecer, son ambas cosas porque, por una parte, como se ha visto, ha quedado pendiente de manera indefinida el tema del uso de semillas transgénicas (considerado clave por los agro-empresarios para emprender ese crecimiento); por otra, seguramente ambos han tenido que aceptar que la ampliación o la apertura de mercados externos no es cuestión sólo de buenas intenciones en un mundo liberalizado.

La producción agroecológica en este plan discursivamente es altamente valorada, como lo ha sido desde el PND 2006-2011, pero no parece que luego de 10 años de gestión el tema haya sido adoptado de manera seria por el gobierno. Para empezar, en el mismo Consejo Nacional de Producción Ecológica (CNAPE) se confunde producción agroecológica con producción orgánica, pues se refiere a ambas como sinónimos. Luego, y quizás por esa confusión, el gobierno tampoco tiene estadísticas sobre la producción agroecológica; cuando el CNAPE habla de este aspecto suele hacerlo a través de las cantidades exportadas, pero de producción orgánica, y cuando requiere referirse a la producción nacional lo hace en función del número de Comités Municipales de Producción Ecológica. De ahí que no es posible determinar con exactitud si la meta de que 10% de la producción agrícola nacional y 12% de las exportaciones agropecuarias en 2020 sea orgánica, incluye producción agroecológica y en qué proporción.

Otro aspecto inevitable de advertir es que la formulación del PDES 2016-2020 demuestra nuevamente (y quizás con más autoridad que los planes sectoriales, porque tiene base en la Agenda Patriótica) que más allá de la retórica *pachamamista* que pueda acompañar su formulación, las magnitudes específicas para la planificación tienen que someterse a criterios técnicos.

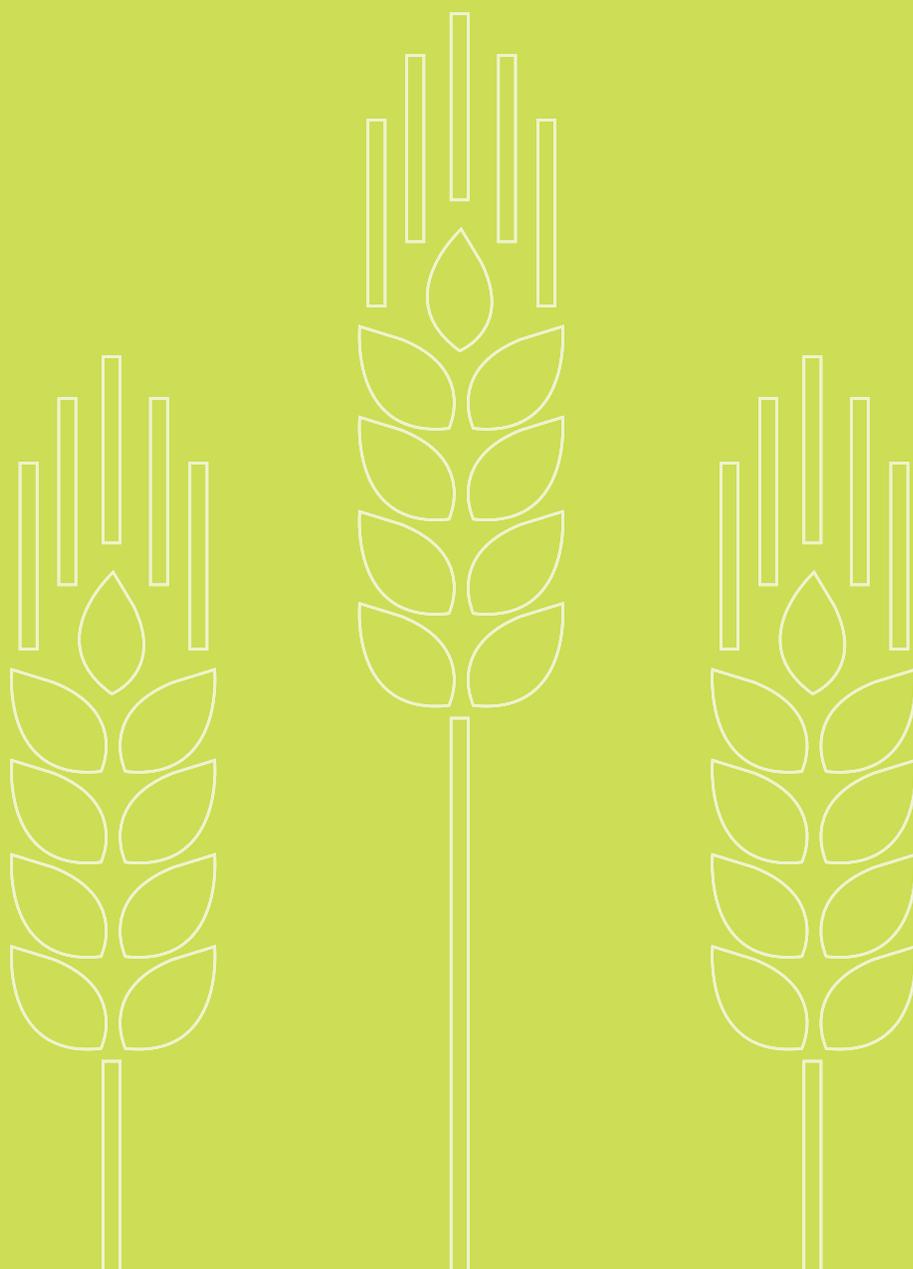
Finalmente, en términos conceptuales este plan es el intento más serio de plasmar en el desarrollo nacional la noción de desarrollo rural que contiene la nueva CPE. Los propósitos que plantea el plan en su introducción a este respecto responden a ese enfoque porque trasciende la alusión a un sector agropecuario indígena campesino o lo hace en el marco de la economía comunitaria (la "articulación de las economías de intercambio con las economías de complementariedad y solidaridad" tiene ese sentido). Es más, en la misma descripción de los CPT que se basarían en un producto indígena campesino, se mantiene este enfoque. Pero en la presentación de tallada del plan se recae en el "clásico" tratamiento sectorial de la población indígena campesina, dando la impresión de que unos son los que elaboraron los aspectos conceptuales y son otros los que redactaron las Metas, Resultados y acciones.

De todos modos, el PDES 2016-2020 establece un nuevo escenario del desarrollo agropecuario y rural del país por lo que se justifica (nuevamente) un ajuste o una reelaboración del plan sectorial. Además, de acuerdo a la ley que aprueba el PDES 2016-2020 y la Ley N° 777, el MDRyT está obligado a alinearse con este plan, salvo que la instancia correspondiente (el Ministerio de Planificación) establezca que el plan sectorial 2014-2018 cumple con la condición de ese alineamiento.



CIPCA en el desarrollo de la agricultura indígena campesina

4. CIPCA en el desarrollo de la agricultura indígena campesina



4. CIPCA en el desarrollo de la agricultura indígena campesina

4.1 En el “proceso de cambio” desde la incidencia política

Este capítulo está dirigido a establecer el accionar de CIPCA en el marco de la gestión del gobierno de Evo Morales desde 2006, pero sólo se trata de enunciar o describir ese accionar, sino fundamentalmente de indagar alguna asociación e incluso influencia del mismo en la política pública, en especial en la de la agricultura y del desarrollo rural en el nivel nacional y en los niveles regional (departamental) y local (municipal) donde la institución tiene oficinas regionales de trabajo. Para este objeto se ha visto apropiado distinguir o diferenciar las dos etapas del “proceso de cambio” establecidas en capítulos previos de este documento, pero presentando previamente algunas referencias específicas sobre esa actuación institucional durante la Asamblea Constituyente.

a) En la Asamblea Constituyente

Antes de la asunción presidencial de Evo Morales en 2006, el mundo de las ONG en Bolivia también se había transformado, al igual que el Estado y la sociedad. No pocas –quizás incluso la mayoría– habían nacido o derivado en “tecnocráticas” o “desarrollistas”, centrándose en acciones enteramente productivas, supuestamente para superar las condiciones de pobreza de las comunidades indígenas y campesinas, y abstrayéndose de la problemática sociopolítica nacional que explicaba gran parte de esas condiciones de pobreza.

Otras, las menos cuantitativamente pero las más influyentes, habían logrado sobrellevar la vorágine pragmática del neoliberalismo manteniendo la visión sociopolítica del desarrollo rural, apoyando las reivindicaciones de esa dimensión de las organizaciones indígenas y campesinas, e incluso promoviéndolas. Por esta visión y sus acciones de trabajo, se puede decir que estas ONG fueron hasta artífices de las movilizaciones de las organizaciones indígenas y campesinas durante la etapa previa a la asunción presidencial de Evo Morales, y probablemente de su triunfo electoral en muchas zonas del área rural.

Pero en este segundo grupo de ONG se podía distinguir una división nítida. Por una parte estaban las que se centraban en un trabajo más “ideologizado”, centrado en el apoyo e incluso el liderazgo de las reivindicaciones sociopolíticas de las organizaciones indígena campesinas, bajo una visión unilateral de la problemática rural y posiciones anti-estatales y anti-gubernamentales casi por definición. Por otra parte estaban las que se habían dotado de visiones y prácticas de trabajo que articulaban el apoyo a las reivindicaciones sociopolíticas de la población indígena campesina con la búsqueda y el apoyo de opciones productivas viables y sostenibles de esta población. En ese sentido podría decirse que estas ONG se centraban en un trabajo más “político”, en una acepción amplia del término, y buscaban el desarrollo rural, también en una concepción amplia, transformadora. CIPCA era una de ellas.

Pero algo más, estas últimas ONG en general, aprovechando la estabilidad democrática y el relativo buen funcionamiento de las instituciones democráticas, ya sea por influencias desde el Norte industrializado y/o por sus propios descubrimientos, ya habían incorporado en su “arsenal” de trabajo la noción y la práctica de la incidencia política. CIPCA en particular ya en 1997 estableció en su estructura la UAOCI (Unidad de Apoyo a las Organizaciones Campesinas e Indígenas), instancia que fue el “germen” de la actual UAP (Unidad de Acción Política), aunque centrado en la comunicación y la capacitación en una primera etapa que duró más o menos hasta el año 2000. Así es que al término del primer quinquenio del actual siglo la institución ya tenía una instancia (la UAP) y una experiencia desarrolladas de incidencia política.

Una vez que se inició el “proceso de cambio” en 2006, en general las ONG “desarrollistas” permanecieron al margen del mismo, ignorándolo o desentendiéndose (y mucho más de la acción gubernamental), convirtiéndose en simples “observadores” indiferentes de los acontecimientos y ejecutando sus programas y proyectos usuales. Las “ideologizadas” se dividieron, algunas mantuvieron su clásica e “histórica” posición anti-estatal y anti-gubernamental; otras decidieron declararse “vigilantes” del proceso y otro tanto habló de un “apoyo crítico” al mismo. En cambio las ONG “políticas” o “de desarrollo” (entre ellas CIPCA, obviamente) se ubicaron en el nuevo escenario con menos “traumas”, e incluso muy probablemente, sin la necesidad de mucho debate.

En efecto, CIPCA no puso distancias con el nuevo gobierno, al contrario, asumió que las perspectivas del nuevo escenario político correspondían de algún modo a las que había buscado la organización junto a la población indígena campesina para el desarrollo rural. Como señala su Memoria-informe de 2006, la organización ni siquiera tuvo que introducir grandes ajustes en su Plan Estratégico quinquenal (que se había iniciado precisamente en 2006) y la estructura institucional, porque “se encontraban adecuados a los nuevos cambios de entorno en el que se desarrollarían nuestras acciones”. Obviamente, con esa percepción la organización incubó más bien expectativas de oportunidades para la concreción de las reivindicaciones transformadoras y de la mejora de las condiciones de vida de esta población, teniendo como base su naciente PEP⁷⁹ y las posibles mejores posibilidades para la incidencia política.

Pero como se sabe, la primera etapa del “proceso de cambio” no fue la de las transformaciones debatidas y acordadas democráticamente en la instancia de la Asamblea Constituyente. Por consiguiente, todas las expectativas de cambios sociales, económicos, políticos y culturales que habían incubado especialmente las ONG “políticas” en términos de incidencia política vía Asamblea Constituyente, tuvieron que adecuarse o someterse a la contundencia de los acontecimientos que marcaron el desarrollo de esa etapa y que rebasaron de lejos el escenario de ese evento.

En ese contexto se puede decir que se presentaron tres frentes para el accionar de CIPCA en términos de incidencia política: el de la Asamblea Constituyente, quizás como el más importante;

⁷⁹ Aunque no con ese término (propuesta económica productiva) ni mucho menos con esa sigla, pues ésta recién comenzó a ser utilizada desde 2009, según se puede ver en los documentos de Memoria-informe.

el nacional (instancias del gobierno central relacionadas con el sector indígena campesino) porque de todos modos, con o sin un plan de desarrollo acabado, el gobierno debía realizar gestión; y el local/regional (municipios y prefecturas) porque a pesar de estar “alejado” del ajetreo y el debate de la Asamblea Constituyente, las repercusiones no eran menores; además, muchas organizaciones sociales de ese nivel decidieron construir y hacer llegar al cónclave constituyente sus propias propuestas (y los proyectos de desarrollo institucionales no se habían detenido).

En el primer frente (la Asamblea Constituyente) CIPCA decidió intervenir en consorcio con varias otras ONG que compartían sus objetivos de participación en ese evento histórico a través de una plataforma denominada “Apostamos por Bolivia” que tuvo representación y alcance nacional. Este esfuerzo de incidencia fue, sin duda, el más serio de este tipo de organizaciones, pues si bien confluyeron en la Asamblea Constituyente gran parte de las ONG no “desarrollistas” y no “ideologizadas”, muy pocas portaron propuestas serias, mínimamente validadas; es más, muchas de estas propuestas ni siquiera tenían el respaldo de algún análisis teórico de viabilidad sociopolítica (que aconseja el sentido común de la incidencia política), porque se trataban básicamente de ideas y consignas, a cual más radicales.

Por el contrario, CIPCA preparó seriamente su participación, no sólo en términos de análisis, sino también de temas objeto de interés para la incidencia (la descentralización y autonomías, y la tierra y territorio, como problemáticas nacionales y reivindicación indígena campesina) y de destinatarios (el Pacto de Unidad y los/as Constituyentes indígena campesinos). De ahí que dispuso que su Unidad de Acción Política (UAP) permaneciese atenta al desarrollo de la Asamblea, preparada para atender requerimientos informativos especializados y acompañar el tratamiento de los temas demandados por los actores indígena campesinos, por la plataforma “Apostamos por Bolivia” y por el propio interés institucional. Este procedimiento de evitar la “preparación” de propuestas acabadas en “gabinete” (como lo hicieron muchas otras ONG) y de considerar ritmo y momentos de los requerimientos de información y de asistencia de los Constituyentes, fue más respetuoso y efectivo.

Quizás por todo ello, es decir, por su claridad acerca de las posibilidades de la Asamblea Constituyente en un contexto sociopolítico tan complejo, en el balance final, sobre la base de la versión “negociada” de la nueva CPE en el Congreso, CIPCA no adoptó la posición descalificadora de muchas otras. Obviamente no compartió el retroceso que significó esa “negociación” para algunas reivindicaciones de la población indígena campesina –como el de la tierra–, pero ponderó positivamente el tratamiento de la temática de las autonomías.

b) Durante la primera etapa del “proceso de cambio”

Como se dijo, más allá del “aprendizaje” que supuso esta etapa para los nuevos administradores del Estado y de los avatares naturales y políticos que surgieron tempranamente (la crisis alimentaria

y la confrontación sociopolítica en las regiones y en la Asamblea Constituyente), la gestión pública en el nivel central tuvo que comenzar desde el primer día de la posesión del nuevo gobierno.

Siendo así, en términos de incidencia política ese frente nacional se caracterizó por haber presentado una doble cara. Por una parte, la de la escasa y dosificada atención de las autoridades al desarrollo (agropecuario en este caso), debido al ambiente de casi permanente emergencia en el que se desarrollaron (por los factores ya mencionados) y seguramente a la espera de los resultados de la Asamblea Constituyente, cuya duración máxima no debía pasar de agosto de 2007. Todo ello determinó que en la práctica la gestión del gobierno central fuera en general absorbida por medidas reactivas e imprevistas, con medidas casi puntuales en materia de desarrollo a pesar de la vigencia oficial o "final" del PND 2006-2011 desde enero de 2008. Por otra parte estuvo la cara del espacio generado por el desconcierto de un gobierno que había accedido al poder sorpresivamente, con más consignas que planes y sin cuadros políticos, mucho menos técnicos, que configuró un escenario favorable a la incidencia política, aunque no muy amplio. Ese escenario fue especialmente evidente en las instancias gubernamentales relacionadas con los sectores sociales donde –a diferencia de las instancias del sector económico– el gobierno decidió renovar no sólo autoridades sino también personal jerárquico⁸⁰.

El frente local/regional de la incidencia política fue el más complejo para CIPCA. El ambiente de convulsión sociopolítica de la etapa, manifiesto especialmente en la región de las tierras bajas, y particularmente en las zonas donde el gobierno comenzó a aplicar la Ley 3545 con fines de reversión de tierras y/o aceleración de la titulación de TCO, abarcó las zonas de trabajo de CIPCA. Por tanto, la institución no sólo fue testigo de este ambiente, sino que lo vivió, incluso en el plano de las agresiones de hecho en algunas zonas.

No obstante, contrariamente a lo que podría pensarse, fue también la etapa de un importante y quizás decisivo avance de la emergencia política indígena campesina en esa región. CIPCA no lo vio así en su momento (ni parece hacerlo retrospectivamente en la actualidad), ya que si bien ponderó los buenos avances de la incidencia política en esos años, lo atribuyó a la fortaleza organizativa de los pueblos indígenas de esas zonas y a su exitosa incursión en el poder municipal mediante las elecciones de 2005. En cambio, varios/as líderes, dirigentes y personas comunes de esta población, entrevistados con motivo de la realización de esta consultoría, ponderan unánimemente otro factor decisivo de ese empoderamiento político. No lo identifican en forma precisa, pero de sus expresiones se puede deducir que se refieren a las poderosas repercusiones simbólicas del acceso

⁸⁰ Seguramente este espacio fue también percibido por la evaluación externa de medio término del Plan Estratégico 2005-2010 realizada en 2007, pues calificó el momento como un "terreno fértil para la elaboración y negociación de propuestas de políticas públicas, y para la incidencia". Es más, con base en esta percepción recomendó a CIPCA que su estrategia de incidencia no sólo se basara en acompañar (desde la retaguardia) a la organización social, sino también en la adopción de un rol más propositivo (autónomo y protagonista), como actor político legítimo. La Memoria-informe de 2007 dice que se ajustó el referido Plan en función de esta recomendación.

indígena a la presidencia de Bolivia. Esta población se habría sentido moralmente respaldada por ese hecho, lo que no sólo contribuyó a soportar la abierta hostilidad del poder local de los sectores tradicionales, sino a desafiarlo (expresando abiertamente su apoyo al gobierno, y/o rechazando las amenazas a CIPCA) e interpelarlo (exigiendo el cumplimiento de su derecho al acceso a los recursos municipales, cuando “antes ni siquiera podíamos pisar el municipio”).

Es también necesario referirse a los procedimientos y estrategias que utilizó CIPCA en esa etapa para la incidencia política en los niveles nacional y local/regional en razón de su trabajo programático contenido en su respectivo Plan Estratégico, porque no sólo difieren de las prácticas usuales de las ONG, sino también porque se mostraron efectivas. En la base de estos procedimientos y estrategias estuvo la realización de estudios de soporte, el relacionamiento con las autoridades estatales y el fortalecimiento organizativo de las comunidades indígena campesinas.

En un país estructuralmente carente de información (oficial y privada) confiable respecto al sector rural y agropecuario, se hace casi imprescindible el levantamiento de información primaria “propia” cuando menos para complementarla con la existente con el fin de disponer una base lo más sólida posible respecto del tema objeto de la incidencia política. La “teoría” de la incidencia política así lo establece, pero muy pocas ONG en Bolivia cumplen con ese precepto o lo hacen por simple formalidad, mientras que CIPCA –según se desprende de sus informes y de la revisión de algunos de los estudios de soporte producidos en esa etapa⁸¹– lo hizo con el rigor y la pertinencia necesarios para la incidencia. Algo más, esas características no fueron patrimonio de la UAP en el nivel central de la institución, fueron comunes a las regionales, donde también se realizaron estudios de soporte más locales o regionales⁸².

El relacionamiento con las instancias estatales es otro punto de diferencia con la práctica usual de las ONG en Bolivia. Fue llevado a cabo por CIPCA de manera institucional y no casual; es más, en algunos casos incluso de manera colaborativa, rebasando la lógica de la demanda, la exigencia o la persuasión a las autoridades. Ciertamente la apertura a este tipo de relación de parte de las autoridades de ese entonces puede atribuirse a las condiciones de recambio radical del personal técnico en el sector social del Estado, pero aun así ese tipo de relación no hubiera sido posible si CIPCA no hubiera superado el viejo escrúpulo de las ONG bolivianas de sentirse “contaminadas” por relaciones cercanas con las autoridades estatales.

Y el fortalecimiento organizativo de las comunidades indígena campesinas que no se detuvo en el de sus organizaciones, sino que llegó hasta la capacitación de los propios beneficiarios de la incidencia política en el manejo de este mecanismo. Este procedimiento supuso la ruptura de otra práctica usual de las ONG bolivianas en términos de incidencia política, que suele remitir la “participación” de los beneficiarios a simples consultas. Además, esta capacitación específica efectuada por CIPCA en varios ciclos entre 2007 y 2009, se la realizó no sólo bajo la lógica de

81 *Por ejemplo, los estudios sobre el cacao y el arroz.*

82 *Como el de la evaluación del régimen forestal y el de los pequeños productores de soya.*

transmisión de conocimientos, sino de generación de destrezas con dirigentes y líderes hombres y mujeres de las organizaciones económicas y sociales de todas las zonas de trabajo de la institución, porque incluyó la elaboración de propuestas reales de incidencia política y su presentación a las autoridades correspondientes.

Entonces, fue en este contexto sociopolítico nacional y local/regional que se concretó el accionar de CIPCA en términos de incidencia política en esta primera etapa del “proceso de cambio”. Se puede deducir que ese trabajo privilegió nítidamente tres líneas de acción: a) la problemática de la tierra y la titulación de TCO y tierras campesinas en sus zonas de trabajo; b) la ampliación y consolidación de sus propuestas económicas a través del acceso a recursos fiscales y su adopción por las políticas públicas locales y regionales; y c) otros temas relativos al desarrollo rural nacional, aunque menos definida, más abierta.

A continuación una breve descripción de estas tres líneas de incidencia política.

- **La problemática de la tierra y la titulación de TCO y tierras campesinas en sus zonas de trabajo**

Esta línea se ejerció básicamente en el nivel central del Estado y fue la más constante, a pesar de haber sido el principal tema de discordia en la región de las tierras bajas. Estuvo dirigida a influir/coadyuvar en la definición del contenido de la Ley N° 3545 y de su normatividad reglamentaria para su aplicación. Por tanto, CIPCA pudo contribuir a fortalecer una mirada nacional a la referida ley (por la amplitud geográfica de su trabajo y su experiencia) y, al mismo tiempo, tratar de asegurar su cumplimiento en la atención de las demandas de territorios y tierras de las organizaciones indígenas y campesinas de las regionales de trabajo de la institución.

En este caso el principal interlocutor estatal fue el Vice-Ministerio de Tierras, en tanto que las organizaciones sociales más implicadas en el proceso de incidencia fueron las del pueblo guaraní, a través de la APG, aspecto justificado porque en esos años la problemática de la tierra de los pueblos indígenas de Bolivia se sintetizaba en la región de El Chaco. En cambio, quizás por los fuertes problemas organizativos que tuvieron las comunidades indígenas en esos años, la Regional Beni fue la menos favorecida por la incidencia política en este aspecto. Consiguientemente, ni la efectividad de los recursos utilizados y estrategias aplicadas pudo garantizar la aprobación total de las propuestas ni de todos sus términos. De todos modos, en el balance final hasta 2009, de acuerdo a información sistematizada por Colque et al (2016) ya referida, los avances registrados en esta etapa con relación a la titulación de TCO de las tierras bajas, son sustanciales y claramente mayores a los de todos los demás sectores sociales rurales.

- **La ampliación y consolidación de las propuestas económicas a través del acceso a recursos fiscales y de su adopción como políticas públicas locales y regionales**

Esta línea se concretó básicamente en el nivel local (municipal) y, en alguna medida, departamental de las zonas de trabajo de CIPCA. Por consiguiente, la interlocución fue con las autoridades de esos niveles, la que obviamente se facilitó en los municipios en que ya existían autoridades indígena campesinas, mucho más en los casos en que fueron electas por decisiones orgánicas. Gran parte de la incidencia política en estos niveles consistió en el logro de la asignación de recursos para los proyectos productivos ejecutados conjuntamente las organizaciones productivas, pero la adopción de éstos como política pública en estos niveles también fue significativa, en especial en las regionales de trabajo del occidente del país.

La información disponible permite afirmar que, más allá de la cuantía de los recursos, fue una etapa que favoreció los procesos de construcción de las propuestas económicas que CIPCA y las organizaciones indígena campesinas habían decidido ejecutar. En efecto, no sólo se debe considerar los montos de recursos asignados a ese propósito, sino también la amplitud geográfica del apoyo logrado porque significa que se aportó a la difusión de las prácticas y conceptos de producción y aprovechamiento sostenible de los recursos naturales. Asimismo, deben hacer parte de esta valoración las inversiones logradas por las propias organizaciones indígena campesinas en las bases productivas vinculadas al soporte y viabilidad de las propuestas productivas promovidas por CIPCA en sus zonas de trabajo (como infraestructura de riego y micro-riego, caminos vecinales, electrificación, viviendas, etc.). Y no es de menor importancia el logro de la institucionalización del control social a la gestión municipal en algunas zonas, o el reconocimiento en la normativa municipal de los planes de gestión territorial, o el apoyo municipal al procesamiento y la compra de algunos productos de las organizaciones indígena campesinas para el desayuno escolar.

Por último, la información accesible de CIPCA permite asumir que fue en la región de El Chaco donde más fructífera, profunda y amplia fue la incidencia política porque no se redujo a recursos y políticas a favor de la propuesta económica (a sus componentes específicos y a sus bases productivas), abarcó otros aspectos que hacen al desarrollo de las comunidades guaraní como pueblo (como su participación en los debates sobre la Ley Marco de Autonomías y las autonomías indígenas a través de propuestas escritas). La mayor antigüedad de El Chaco como zona de trabajo de CIPCA y la esperada mayor capacitación y formación de sus organizaciones, más el factor simbólico ya señalado, y una posible decisión del gobierno nacional de favorecer a este pueblo por la histórica mayor explotación que vivió, pueden ser los factores explicativos de ese resultado.

En ese orden también se puede afirmar que Ascensión de Guarayos fue la menos favorecida relativamente por la incidencia política en esta etapa. Quizás la heterogeneidad de su composición social (por tanto, fuertes dificultades organizativas indígena campesinas) y la

mayor presencia de sectores terratenientes con poder regional, explican este resultado hasta 2009, a pesar de los esfuerzos de CIPCA. Empero, en este contexto tan adverso e históricamente “atrasado” desde la perspectiva del empoderamiento político indígena campesino, la aprobación inédita de un plan de desarrollo agropecuario, basado en la producción indígena campesina local en esta etapa (en plena gestión de un alcalde representativo de los sectores tradicionales de poder local), cobra un inmenso valor precisamente en razón de ese proceso de empoderamiento político. Pero de acuerdo a una valoración retrospectiva que realizan algunos/as líderes indígena campesinos de Guarayos entrevistados con motivo de esta consultoría, quizás eso no hubiera sido posible sin el apoyo moral que significó para ellos en aquellos momentos la presencia indígena en el gobierno nacional. Es a partir de allí que se resquebraja el poder tradicional local y comienza a lograrse recursos y políticas a favor de la propuesta económica.

▪ **Otros temas relativos al desarrollo rural**

Esta línea se ejecutó exclusivamente en el nivel central del Estado, vale decir, con las autoridades del gobierno nacional vinculadas al sector agropecuario. La incidencia política abarcó temas estructurales (en general relacionados con las definiciones operativas del Plan Estratégico de CIPCA), pero también se incursionó en algunos temas coyunturales importantes. Sin embargo, al parecer, esta línea enfrentó una debilidad relativamente constante durante la etapa, según lo refieren las Memoria-informes de esos años: las dificultades para concretar o traducir las investigaciones en planteamientos concretos de políticas públicas. Se menciona en especial los casos del arroz y el cacao, cuyos estudios de soporte fueron realizados en 2006, cumpliéndose incluso con el relacionamiento necesario con las organizaciones de productores, pero la formulación de las respectivas propuestas de políticas públicas y la incidencia en las autoridades correspondientes tomó algunos años⁸³.

Aunque los documentos institucionales no explican las causas de esta debilidad, una de ellas pudo haberse originado en la decisión institucional de presentarse en el escenario de la incidencia política “con voz propia”, por la posibilidad de que las condiciones favorables del espacio público hubieran conducido a identificar múltiples temas de incidencia. Empero, estas debilidades no deslegitiman en absoluto la acción decisiva de CIPCA en algunos aspectos que cualificaron la política nacional del sector agropecuario en esa primera etapa del “proceso de cambio”. Para empezar, la institución participó en espacios de debate y en reuniones formales

⁸³ *La del arroz incluso se diluyó, derivando en una propuesta de incidencia coyuntural aunque fundamental, pero sin resultados exitosos. En efecto, aunque no fue el objetivo del estudio de soporte, su información fue utilizada para elaborar con carácter de emergencia una propuesta preventiva con relación a este cultivo para evitar su escasez. Es que este estudio permitió establecer ya en 2006 que iba a presentarse escasez de semilla para la campaña agrícola 2007-2008 y una consiguiente escasez del producto en este último año. Junto a las principales organizaciones productoras de arroz CIPCA presentó oportunamente al MDRyT una propuesta dirigida a paliar ese anticipado déficit, la cual no fue implementada a pesar de la aparente comprensión de la magnitud de la amenaza por parte de las autoridades, lo que ocasionó que se cumplieran las previsiones negativas.*

con las autoridades sectoriales respecto del contenido y la ejecución del Plan Sectorial de Desarrollo Rural que entró en vigencia a fines de 2007, luego de la aprobación de la versión "final" del PND 2006-2010.

Luego, más allá de las demoras, el caso del cacao es también un ejemplo de estrategia impecable de incidencia política para llegar al sitio actual que se ha llegado como política pública nacional: la promoción y protección de la producción del cacao en Bolivia, con múltiples beneficios económicos, ambientales y culturales. Luego del "suspenso" desde 2006 fue retomado en 2008 con la publicación y difusión del estudio nacional y el involucramiento formal e institucional de todos los actores privados y públicos vinculados a la temática, quienes conformaron el denominado en ese momento Comité Nacional del Cacao (con participación de CIPCA). Este Comité hizo suyo el desafío de lograr del gobierno el apoyo al propósito buscado, debatiendo y enriqueciendo la información proporcionada por el estudio de CIPCA. El proceso de elaboración de la propuesta de política pública tomó varios meses porque se decidió agotar el debate y las consultas. Además, ese proceso sirvió para que la institución consulte y discuta la propuesta con instancias estatales relacionadas con el tema (como la Superintendencia Forestal). Finalmente la propuesta (en forma de Decreto Supremo) consensuada incluso con técnicos del MDRyT fue presentada formalmente a las autoridades a fines de 2009.

Otros temas que ejemplifican la importancia cualitativa de CIPCA en la política pública sectorial del desarrollo rural en esa etapa fueron su participación en la Ley del Seguro Agrícola (cuya incubación arrancó en 2009) y en la discusión fundacional del Censo Nacional Agropecuario, cuya realización debió ser planificada ese mismo año (objetivo que finalmente no se cumplió, pero que tampoco invalida la importancia de CIPCA). En el primer caso la institución alimentó el proyecto gubernamental con información sobre volúmenes y rendimientos de algunos productos para la sustentación de la propuesta que fue trabajada por el MDRyT. En el segundo caso lo hizo a través de su participación institucionalizada en el Comité Técnico Nacional junto al MDRyT y el INE, instancia delegada por el Gobierno Nacional para la emisión de las directrices de la fase preparatoria del referido Censo.

b) Durante la segunda etapa del "proceso de cambio"

El frente nacional (gobierno central) de la incidencia pública en la segunda etapa del "proceso de cambio" (que se prolonga hasta la actualidad) se ha modificado sustancialmente respecto de la primera. En primer lugar, como se describe en capítulos anteriores de este documento, es evidente que en la etapa actual el gobierno en general ha venido adquiriendo mayor seguridad respecto del tratamiento del sector agropecuario nacional; en tal sentido, ha superado en alguna medida el momento de desorientación que facilitaba su apertura a la incidencia, por lo que esa apertura se ha estrechado y las propuestas de política que logran pasar ese conducto estrecho son procesadas con base en esa su seguridad. Además, el gobierno cuenta con algunos cuadros técnicos "propios" en el sector agropecuario, con más de un quinquenio en el "proceso de cambio", por tanto, con

mayor conocimiento del sector, lo que les da seguridad (aunque no razón) para prescindir del apoyo técnico externo. En segundo lugar, no se ha repetido la emergencia alimentaria de 2007-2008 y se han superado las tensiones sociopolíticas de las tierras bajas, por lo que el gobierno ya no requiere dedicarles tiempo y esfuerzos, y lo hace a “tiempo completo” a la gestión pública (del sector agrícola, en este caso).

Pero adicionalmente están otros factores no directamente relacionados con el contexto de la incidencia política que, sin duda, intervienen en su configuración. Por ejemplo, el logro de la suficiente mayoría congresal en las elecciones presidenciales de 2009 que garantiza la adopción expedita prácticamente de cualquier ley, lo que disminuye el espacio y las posibilidades de incidencia. Luego, la disponibilidad de ingentes recursos económicos le permite al gobierno realizar algunas inversiones destinadas a la agricultura indígena campesina sin establecer su prioridad y menos viabilidad, lo que le conduce a no escuchar (o prescindir de) un apoyo especializado. Finalmente está un factor que el desarrollo de los acontecimientos lo ha convertido en selectivamente importante en términos de incidencia política: el creciente rechazo gubernamental a la “injerencia” de las ONG en cuestiones de política, que crecientemente se expresa también en un veto a la incidencia política de estas organizaciones (por la paranoia gubernamental que no le permite identificar a las ONG que evidentemente se dedican a atacar cualquier acción del gobierno casi por definición)⁸⁴.

Los cambios en el frente local/regional de la incidencia política tampoco son menores en esta segunda etapa del “proceso de cambio”. El ambiente de convulsión sociopolítica de la primera etapa, manifiesto especialmente en la región de las tierras bajas, prácticamente ha desaparecido, mucho más por algunas medidas que el gobierno ha adoptado a favor del sector agro-empresarial. Este “clima de paz” ha determinado que en esa región las relaciones de los gobiernos departamentales y municipales con la población indígena campesina no tenga mayores escollos de naturaleza sociopolítica, lo que –al menos en teoría– ha permitido que los espacios para la incidencia política directa de las organizaciones indígena campesinas, sean más expeditos y directos.

Por otro lado, la “correlación de fuerzas” entre la población indígena campesina y los sectores tradicionales de poder local se ha modificado dramáticamente a favor de los primeros en los gobiernos municipales y departamentales. Ese cambio es resultado del régimen de autonomías establecido en la nueva CPE y de las elecciones sub-nacionales de 2010, pues la población indígena campesina no sólo ha ganado sustanciales espacios de poder político local en los municipios rurales de las tierras bajas, sino que también ha incursionado de modo importante en las Asambleas Legislativas Departamentales. Sólo a modo de ejemplo, en cuatro de los cinco municipios de la Regional Beni de CIPCA las organizaciones indígenas han logrado ser elegidas

⁸⁴ CIPCA resalta otro factor de interferencia en las acciones de incidencia política que se origina en las mismas organizaciones indígena campesinas: la fractura del Pacto de Unidad y de la CIDOB y CONAMAQ en especial, como consecuencia de la intención gubernamental de construir una carretera por el TIPNIS, y de la intervención policial de la marcha indígena que rechazaba ese proyecto. CIPCA sostiene que a partir de esta circunstancia se dificultó enormemente la incidencia política en el nivel nacional.

como autoridades ejecutivas y legislativas. En San Ignacio de Mojos además fueron elegidos Subgobernador, Corregidor y asambleístas departamentales. Obviamente este cambio también ha tenido que hacer más expedito el espacio de la incidencia política directa y/o asistida por ONG de las organizaciones indígena campesinas.

Estos dos factores han reforzado el empoderamiento político de la población indígena campesina y determinar la adopción de acciones proactivas y ya no reactivas y mucho menos defensivas. Es decir, acciones que tiendan a consolidarla como pueblos y, por consiguiente, en pos de su desarrollo como tales. En tal sentido, se tendría que esperar que incluso las acciones de incidencia política respondan a esa perspectiva y no a la lógica de una simple contribución para satisfacer una necesidad. No obstante, ese esperado salto cualitativo derivado de un empoderamiento político virtuoso, implosivo, en la práctica puede no concretarse y más bien ocasionar o constituirse en un freno del desarrollo como pueblos, asumiendo que el acceso más expedito a recursos supone un aprovechamiento "distributivo" antes que una inversión para el desarrollo. Así es que ese dilema seguramente no estuvo ausente en esta segunda etapa del "proceso de cambio" en las zonas de trabajo de CIPCA, y de las salidas que decidieron las organizaciones indígena campesinas ha tenido que depender un mejor o peor uso de los recursos fiscales a los que se ha accedido gracias a su empoderamiento político⁸⁵.

Este nuevo contexto que rige durante la segunda etapa del "proceso de cambio" ha coincidido en gran medida con la vigencia del Plan Estratégico 2011-2015 de CIPCA que definió cuatro grandes desafíos institucionales: organizaciones indígena campesinas democráticas y autogestionarias; desarrollo rural sostenible con enfoque territorial; autonomía con participación y control social; y políticas públicas concertadas con campesinos indígenas y otros sectores.

En consecuencia, los procedimientos y estrategias de incidencia política de CIPCA han tenido también que ajustarse en ambos niveles (nacional y local/regional) en razón del nuevo contexto y de las definiciones programáticas de su Plan Estratégico. De este modo, la realización de estudios de soporte se mantuvo como concepto, es decir, como condición para la elaboración de propuestas de política pública, aunque en gran medida las propuestas elaboradas durante el período apeló a estudios realizados anteriormente. El relacionamiento con las autoridades estatales (especialmente del Gobierno Central) bajó de perfil, pero no por decisión de CIPCA, sino por los cambios ocurridos en ese nivel. Para contrarrestar este déficit la institución decidió apelar al uso intensivo de medios de comunicación masiva (especialmente audiovisuales). Y el fortalecimiento organizativo también se mantuvo como concepto y práctica, aunque es posible que la capacitación específica en incidencia política ya no se hubiera realizado porque el acceso a las instancias municipales y departamentales es más expedito.

⁸⁵ En este sentido, no es casual el señalamiento de CIPCA en su Memoria-informe de 2010 acerca de las dificultades que encontró en la incidencia política debido, entre otras causas, al distanciamiento entre los niveles de la dirigencia y de las bases, o el cuestionamiento de algunos dirigentes y personeros del gobierno nacional al trabajo de las ONG.

Asimismo, se debe destacar el gradual tránsito que la institución decidió realizar durante esta etapa en términos de incidencia, pasando del concepto de “incidencia política al de “incidencia pública”, proceso que terminó de concretarse en 2014. Tiene que ver con la evolución del “proceso de cambio”, pues la institución acertadamente se percató que la intensidad del momento post constituyente fue reduciéndose no sólo por el agotamiento del proceso de aprobación de la normatividad sectorial, sino también por el estrechamiento del acceso a los tomadores de decisión. Ante ello CIPCA asumió que había que “prestar también atención hacia otros temas conexos y otros actores para desarrollar ahora la incidencia pública, que significa trabajar con la identificación de otro tipo de actores, y desarrollar estrategias ya sean de comunicación específicas para los objetivos con cada uno de los otros actores, mapas de poder, estrategias de sensibilización y concientización de la población”.

Estos ajustes de su estrategia de incidencia en el gobierno central ratifican la profesionalidad de la institución al haber reaccionado oportunamente a las nuevas condiciones.

En este nuevo contexto político nacional y local/regional y en el marco del nuevo Plan Estratégico de CIPCA la institución estableció sus prioridades de incidencia política. Revisando la práctica de esos años se encuentra en primer lugar que la línea de incidencia sobre la temática de tierra y territorio pasó a un segundo plano, en congruencia con los significativos avances que se lograron durante la anterior etapa en ese plano. En cambio, pasó a tener una alta prioridad la temática de la autonomía. Por tanto, las líneas de incidencia que se han venido ejecutando desde 2010 han sido las siguientes en los niveles nacional y local/regional: a) desarrollo rural sostenible con enfoque territorial; b) autonomía con participación y control social; y c) ampliación y consolidación de las propuestas económicas a través del acceso a recursos fiscales y su adopción por las políticas públicas locales y regionales.

▪ **Desarrollo rural sostenible con enfoque territorial**

Línea de incidencia aplicada exclusivamente en el nivel central, en consulta con las organizaciones nacionales indígena campesinas. El logro más significativo fue, sin duda, la aprobación de la Ley N° 438 de noviembre 2013 que declara de prioridad nacional la protección de áreas de cacao silvestre y el fomento a la producción de cultivos agroforestales de cacao, que sucedió cuatro años después de haber sido presentado oficialmente al Órgano Ejecutivo como Decreto Supremo⁸⁶.

Otra veta de intensas acciones de incidencia constituyó las normas relacionadas con el sector agrícola nacional y la agricultura indígena campesina que fueron siendo aprobadas durante la etapa, como la Ley de la Revolución Productiva Comunitaria Agropecuaria aprobada en junio de 2011 y la Ley Marco de la Madre Tierra y Desarrollo Integral de octubre 2012. Este escenario

⁸⁶ Aunque extrañamente este acontecimiento no es mencionado en el documento de Memoria- informe de 2013.

fue el más controversial y el más difícil para CIPCA (y las organizaciones indígena campesinas) de cara a las expectativas de revitalización de la agricultura indígena campesina, ya que quedó en abierta evidencia la decisión del gobierno de confiar al sector agro-empresarial la provisión nacional de los alimentos de consumo masivo y la mayor inserción del sector en el mercado externo para contribuir a la economía nacional. Evidentemente el gobierno no ha abandonado al sector indígena campesino, pero tampoco ha aprobado medidas específicas, jerarquizadas, basadas en diagnósticos actualizados acerca de la problemática productiva indígena campesina.

Empero, como se vio en el capítulo 3.2 de este informe, a pesar de haberse aprobado varias normas relativas a la agricultura indígena campesina (especialmente durante la segunda etapa del “proceso de cambio”), ha quedado también en evidencia el escaso avance que han significado para este sector en términos de propuestas innovadoras de desarrollo agropecuario y rural, aprovechamiento de recursos naturales renovables, producción agroecológica y enfoque integral. Es que si bien en general estas normas establecen preeminencia de este sector en el apoyo gubernamental (incluso disponiendo inversiones extraordinarias), los diagnósticos equivocados, las estrategias inadecuadas y/o la impertinencia de las medidas aprobadas, las hacen poco efectivas en la práctica. Por otro lado, la participación de las organizaciones indígena campesinas en este desafío por su desarrollo ha sido más bien reactiva antes que propositiva o proactiva, sin correlación con el empoderamiento sociopolítico que han logrado durante el “proceso de cambio”. En ese panorama (en el que las ONG “rurales” en general tampoco han destacado), CIPCA fue quizás la única que buscó incidir abiertamente a favor de la economía y el desarrollo indígena campesino, respaldada por su experiencia y sus logros.

- **Autonomía con participación y control social**

Línea ejecutada en todos los niveles (nacional, municipal y departamental), que ha sido asumida por CIPCA como un desafío de primer orden. Es por ello que decidió conformar un equipo específico, liderado por la UAP y la participación de miembros de todas las Oficinas Regionales. Este interés institucional ha abarcado el desarrollo de las autonomías indígenas en general (y particularmente de los 11 municipios que por plebiscito decidieron transitar a la autonomía indígena), la construcción de las Cartas Orgánicas en los municipios de sus regionales de trabajo y los Estatutos Autonómicos Departamentales que acogen esas regionales. Estos propósitos permitieron/obligaron a CIPCA y las organizaciones indígena campesinas de nivel nacional a buscar incidir en la Ley Marco de Autonomías y Descentralización y la Ley de Participación y Control Social, y otras normas vinculadas a ese proceso.

- **La ampliación y consolidación de las propuestas económicas a través del acceso a recursos fiscales y de su adopción como políticas públicas locales y regionales**

Como se preveía, esta línea de incidencia fue la más intensa en la etapa, la más fecunda y la más fluida; se escenificó esencialmente en el nivel municipal y departamental. Se expresó fundamentalmente en adopción parcial o total de la PEP en todos los municipios donde CIPCA tiene sus zonas de trabajo; en varios de ellos la PEP fue adoptada como política municipal. Algo similar ocurrió en el nivel departamental, pues se logró incidir en todas las gobernaciones, como unidades administrativas mayores de las regionales de trabajo de la institución.

No cabe duda que en gran medida este resultado se debe al proceso de empoderamiento político de las organizaciones indígena campesinas, lo que ha supuesto que en muchos casos fueran las mismas autoridades pertenecientes a estas organizaciones las que incidieran al interior de sus respectivos Gobiernos Municipales, prácticamente como portavoces de sus pueblos. En otros casos han sido las organizaciones las que tomaron a su cargo las acciones de incidencia (lo que obviamente no excluyó aunque redujo la participación institucional de CIPCA).

Similar rol seguramente desempeñaron los/as asambleístas departamentales de estas organizaciones. Sólo a modo de ejemplo se mencionan algunas leyes aprobadas en ese nivel: la Ley Departamental para la Revolución Productiva Agropecuaria Comunitaria "Enrique Encinas" aprobada por la Asamblea Legislativa de Cochabamba en septiembre de 2011; la Ley de declaratoria de principal productor de ganado bovino del departamento de Chuquisaca al municipio de Machareti, aprobada por la Asamblea Legislativa de ese departamento en julio de 2012; la política departamental de fomento a la ganadería bovina en el Chaco cruceño; y la Ley departamental de Fomento a la Producción y Protección del Cacao Silvestre y Cultivado en el Beni, aprobada en noviembre de 2012 por la Asamblea Legislativa de ese departamento.

Pero también pudo haber influido de modo importante en este resultado la construcción (u ordenamiento) de la propuesta económica productiva y su sigla PEP desde 2009, así como el uso más cotidiano y generalizado del término enfoque agro-ecológico o producción agro-ecológica, pues antes de ese año, la presentación de ambos por parte de la institución era difusa y hasta caótica (no se utilizaba un solo término en todas las regionales), y no aparecían como ejes de la propuesta de desarrollo de CIPCA. Estos cambios positivos sucedieron en coincidencia con el cambio de la Dirección General de la institución. Por último, constituyó un elemento importante de incidencia la amplia difusión pública del premio internacional que logró la Asociación de Productores Agroforestales de la Región Amazónica de Bolivia (APARAB) en 2013 (premio de "Cacao of excellence" en el Salón del Chocolate de Francia, habiendo clasificado entre las 15 mejores muestras de cacao del mundo).

4.2 Con su propuesta económica productiva (PEP), base de la incidencia política

Considerando las magnitudes que presenta CIPCA respecto al notable crecimiento de las familias indígena campesinas que han adoptado la PEP en todas las zonas de trabajo de la organización, se puede llegar al convencimiento de que esas familias se han apropiado de esta propuesta. También se debe asumir que esta apropiación se funda en el logro de beneficios satisfactorios que proporciona(n) la(s) actividad(es) productiva(s) que comprende la PEP, los cuales se traducen en alimentos para el consumo familiar, ingresos monetarios por ventas de su producción y sostenibilidad de los recursos naturales utilizados en las actividades productivas. Es más, se puede concluir que la apropiación de la propuesta es tan arraigada que estas familias viven de la PEP en el sentido que los ingresos generados por otras actividades son complementarios y no centrales (como ya ocurre en muchas zonas del área rural), por lo que dedican a la PEP la mayor parte de la fuerza de trabajo familiar. En suma, se estaría ante una propuesta que configuraría casi un modelo de desarrollo.

Estas percepciones además tienen respaldo en datos empíricos originados en la experiencia de trabajo de CIPCA con la población indígena campesina basado en el desarrollo de actividades derivadas de la PEP. En efecto, esos datos señalan, por ejemplo, que los ingresos familiares anuales (IFA) de la población indígena campesina en 2010-2011, provienen en un 81% de los ingresos que proporcionan las actividades enmarcadas en la PEP, lo que confirma que la base de sus medios de vida es la PEP y que sólo requieren una pequeña proporción de ingresos originados en actividades ajenas a la PEP. Ese dato también confirmaría que la mayor parte de la fuerza de trabajo familiar de la población indígena campesina se dedica a actividades agropecuarias y forestales originadas en la PEP.

Otros datos empíricos obtenidos por CIPCA de su experiencia con la PEP indican que, en promedio, el 53% de la producción familiar agropecuaria y forestal de sus zonas de trabajo es destinado al consumo familiar, mientras que 36% se comercializa y el restante 11% tiene otros destinos, confirmando que la PEP tiene en gran medida fines directos de seguridad alimentaria de la familia. También ha establecido que no menos del 50% de las familias de estas zonas afirma que su producción agropecuaria y forestal satisface sus necesidades, y que 67% destina la mayor parte de sus ingresos a reinvertir en esos sistemas productivos. En suma, todos estos datos confirmarían el arraigo de la PEP en estas familias.

Siendo así, ciertamente correspondería su más amplia difusión y ampliación geográfica, como lo pretende CIPCA. Sin duda, la apropiación de la PEP por parte de miles de familias indígena campesinas en todo el país y de no pocas autoridades locales, regionales y hasta nacionales, sería suficiente aval para pretender esa mayor ampliación ideológica y geográfica. No obstante, como toda propuesta estratégica de desarrollo, a la par de sus méritos, su implementación concreta también permite identificar algunas dudas y debilidades intrínsecas a ella o amenazas del entorno que atentan potencialmente su viabilidad futura. Por consiguiente, precisamente en función de

esa aspirada ampliación ideológica y geográfica de la PEP, se ha visto necesario en este capítulo referirse a esos factores, tratando de ver o establecer su importancia obstaculizadora de esa meta o incluso su posible interferencia en el desarrollo de la PEP en las comunidades que ya la adoptaron. A continuación se presenta ese análisis, aclarando que en los momentos pertinentes se hará referencia a la información levantada por la consultoría en el trabajo de campo en algunas zonas de las regionales de CIPCA.

a) Algunos factores que expresan debilidades y limitaciones de la PEP

- La producción agroecológica es más cara que la convencional, casi por definición, por la relativa menor producción debido a la diversificación productiva que implica y/o la inversión de mayor fuerza de trabajo; estos factores hacen vulnerable a la PEP. Además, la comercialización de sus productos se la realiza a precios de los productos convencionales. Por consiguiente, al ser asumidos estos costos adicionales recurrentemente por los productores involucrados en la PEP, la situación puede conducirles a pensar que no se justifica mantener ese tipo de producción desde una perspectiva económica, factor importante de cualquier emprendimiento productivo.
- Las limitaciones de mercado. Este factor ha sido planteado generalizada e insistentemente por los líderes y productores entrevistados, y no se reduce a la venta de sus productos en su condición primaria, sino también transformada. En algunos casos se señala la distancia y/o la precariedad de las vías de comunicación con los mercados (incluso locales, que son el principal destino de los productos perecibles); en otros la saturación de los mercados locales por la coincidencia de varios productores, lo que determina caídas de precios que pueden ocasionar pérdidas (que se suman a las que ya tienen al vender sus productos al mismo precio que los convencionales). Quizás en muchos casos estas situaciones están obligando a las familias a destinar más producción de la que quisieran al consumo familiar, lo que puede convertirse en un boomerang para la PEP porque puede implicar que las familias busquen con mayor intensidad ingresos extra prediales, descuidando la producción.
- Costo relativamente alto del establecimiento de las actividades productivas de la PEP. La relatividad de este factor proviene de las condiciones económicas de quienes son sus destinatarios. Por la información accesible se deduce que los emprendimientos menos costosos son los SAF, pero incluso éstos pueden ser inaccesibles para familias comunes cuyos ingresos rondan los niveles de pobreza extrema. Es muy posible que este factor sea también definitorio de los reparos que suelen poner las autoridades locales a solicitudes y/o a acciones de incidencia para su apoyo presupuestario.
- Los proyectos y programas del gobierno central en las mismas zonas, con componentes productivos similares, pero bajo concepciones (y quizás propósitos) diferentes. De acuerdo a algunos productores entrevistados, en algunos casos esta situación ha contribuido a

fortalecer los emprendimientos de la PEP, pero procesando la información obtenida en campo es innegable que mayormente ha obstaculizado los planes y procesos de las organizaciones. Sin embargo, los resultados no deseados de esta intervención estatal no tienen que ser atribuidos a las autoridades o responsables de los proyectos, sino a una falla de incidencia política de CIPCA y las organizaciones indígena campesinas en aquéllos. Estas intervenciones estatales tienen que ser vistas como cualquier otra medida que se requiera o quiera adoptar el Gobierno Central. En tal sentido, CIPCA y las organizaciones requieren ajustar o concebir alguna estrategia específica a este propósito.

- En general lenta instauración y consolidación de los emprendimientos hasta la obtención de ingresos satisfactorios. Es muy ponderable la visión de muchos productores entrevistados respecto a la decisión de anteponer la mayor importancia de la sostenibilidad productiva a la inmediatez de recursos económicos. Este convencimiento permite que se admita como normal la lenta maduración de los emprendimientos de la PEP. Pero no se debe dejar de ver que en las condiciones del contexto actual, las presiones hacia la adopción de actividades rentables a corto plazo (aunque no sostenibles) son crecientes, lo que a futuro puede hacer dificultosa esa comprensión. Obviamente no se trata de una falla de la PEP, no obstante, ello no quita que no deba verse el potencial problema.
- Costos y beneficios del manejo sostenible de los recursos naturales. Es un hecho prácticamente irrefutable que el mantenimiento de la PEP y de sus enfoques como opción de desarrollo por parte de la población indígena campesina que trabaja con CIPCA obedece a una alta ponderación de sus beneficios en términos de sostenibilidad de sus recursos naturales antes que de sus beneficios económicos. Es suficiente ver el nivel de ingresos que reporta la PEP (en el siguiente acápite) para llegar a esa convicción. En efecto, el hecho de que los productores mantengan o continúen con los emprendimientos de la PEP a pesar de los relativos bajos ingresos que les generan indica que es otro el factor que motiva esa continuidad, y el único posible es el valor que le asignan a la sostenibilidad productiva que les reporta la PEP.

Empero, es muy posible que esa valoración tenga un límite en cada caso, es decir, que los productores estén dispuestos a mantener la PEP hasta un punto en el cual consideran que ya no llega a compensar el nivel bajo de los ingresos que le reporta; eso quiere decir que asignan un valor subjetivo pero mensurable a la sostenibilidad productiva (quizás a través de la duración de la calidad de los suelos, del mantenimiento de los rendimientos, de la calidad de la producción, etc.). El riesgo que implica esta valoración subjetiva es que para unos puede ser muy baja porque no llegan a ponderar todos los elementos que conforma o puede conformar la sostenibilidad productiva; de ese modo, el punto en el que consideran que han llegado a un límite puede ser muy bajo.

Así es que, para evitar esta situación, sería muy importante que los productores tengan criterios objetivos y comparables para valorar adecuadamente la sostenibilidad productiva;

es decir, que esté medida en dinero; de ese modo podrán confrontar objetivamente los bajos ingresos por ventas con los beneficios de la sostenibilidad productiva. Hasta donde permite la información disponible, CIPCA no ha trabajado en una valoración monetaria de la sostenibilidad productiva, por simple descuido o por asumir (equivocadamente) que el manejo sostenible de los recursos naturales es una “concepción de vida” indígena campesina que no requiere de parámetros o indicadores monetarios de los aspectos de la naturaleza.

b) Algunos factores que expresan dudas y amenazas a la PEP

En este apartado se presenta y discute algunos aspectos de la PEP relativos a sus resultados en el plano económico que se basan en los estudios sobre el ingreso familiar anual (IFA) de las familias que participan en la PEP; se lo hace porque permiten identificar algunas situaciones reflexivas y debatibles, y otras sugieren algunas dudas acerca de los beneficios económicos de la PEP. Luego, en la segunda parte del apartado se identifica y comenta los posibles efectos futuros de algunas tendencias del entorno en el desarrollo de la PEP.

El ingreso familiar anual (IFA) promedio de la población indígena campesina que trabaja con CIPCA en las seis regionales del país con la PEP alcanzó en 2011 a Bs 24.013, con extremos en el municipio Gonzalo Moreno (Bs 57.321) y Ancoraimes (Bs 8.024). La institución también estima que el promedio del tamaño de la familia de todas las regionales de trabajo era de 5,38 personas. Por tanto, dividiendo el promedio general del IFA (Bs 24.013) por el tamaño promedio de las familias, se obtiene un ingreso per cápita promedio anual de Bs 4.463,41 (aunque CIPCA consigna equivocadamente Bs 5.610,24).

Ese promedio per cápita equivale a \$us 1,78 día (que baja a \$us 1,37 si se considera el ingreso real estimado por CIPCA), correspondiente a un nivel de pobreza extrema, según las definiciones del Banco Mundial (BM) que fija en \$us 1,90 el mínimo de ingreso per cápita diario para que una persona no figure en el umbral de la pobreza extrema. Aplicando este parámetro en las regionales de trabajo de CIPCA se encuentra que el Altiplano y los Valles tienen ingresos per cápita promedio por debajo de \$us 1,90 diarios (mucho más la primera). En términos de municipios y TCO de trabajo, tres de los cinco del Altiplano tenían esa condición en 2011; tres de cuatro en los Valles (aunque uno con muy poco margen); dos de cinco en el Chaco; dos de cuatro en Santa Cruz; uno de cinco en la Amazonía Sur; y uno de ocho en la Amazonía Norte (aunque en este caso el IFA –y el ingreso per cápita, por tanto– está influido por el valor de los productos recolectados que, según CIPCA, representa el 33% del VNP⁸⁷). En síntesis, 12 de 31 municipios y TCO (39%) que trabajaban con CIPCA en 2011 tenían en promedio un nivel de ingresos de pobreza extrema.

Por tanto, en 2011 una parte no pequeña de la población indígena campesina que había adoptado la PEP como estrategia de vida tenía ingresos que la ubicaban aún en el estrato del 41,3% de la población del área rural de Bolivia que enfrentaba condiciones de pobreza extrema, flagelo

87 Magnitud que también influye en el índice general o total de las zonas de trabajo de CIPCA.

histórico de la población indígena campesina. Es obvio que no ha sido la PEP la que determinó esas condiciones en las regiones de trabajo de CIPCA, al contrario, según los datos empíricos de CIPCA, el IFA promedio de 2011 supone un incremento con relación al registrado en 2007 (58,3% en términos nominales y 19,3% en términos reales). Y probablemente la PEP pueda seguir mejorando el IFA en el futuro, pero ello no impide que surjan interrogantes que pueden ser cruciales: ¿cuánto tiempo tomará llegar hasta un nivel de ingresos que deje atrás sosteniblemente las condiciones de pobreza extrema?, ¿hasta dónde se puede lograr esa meta con la PEP?, ¿esa meta incluye a todas las familias que actualmente generan ingresos de pobreza extrema?, ¿no será que la PEP condiciona un proceso muy lento de mejora del IFA? Es que, como se verá más adelante, son enormes las presiones en el sector rural que en la actualidad persuaden a la población indígena campesina a adoptar “cualquier” actividad que suponga una oportunidad de mejora de sus ingresos.

Pero hay más. Como ya se señaló, el aporte más importante del IFA en 2011 provino de las actividades productivas agropecuarias y forestales derivadas de la PEP (expresadas en el Valor Neto de Producción o VNP, según la nomenclatura de CIPCA); representaban en promedio el 81% del IFA. Como señala la institución, este índice es bastante alto (habría que añadir que es mucho más alto que otros estudios o incluso datos oficiales le asignan a estas actividades en la economía indígena campesina en Bolivia, y mucho más todavía con relación al que se le reconoce en otros países). Es por ello que CIPCA lo resalta, porque entiende que ese índice expresa una alta vocación productiva agropecuaria y forestal de la economía indígena campesina que ha adoptado la PEP.

Sin embargo, no se debe perder de vista que esta proporción alta del VNP en el IFA no es sorprendente en economías indígena campesinas que dependen de la producción agropecuaria. Tiene que ver con el nivel de precios estructuralmente bajos de sus productos (mucho más si éstos corresponde a su producción tradicional). A decir de algunos expertos, fue precisamente ese dilema el que obligó a la población indígena campesina del país y de los países en desarrollo en general a abandonar o reducir sus actividades agropecuarias (especialmente las tradicionales). De ahí que, aislando del cálculo del IFA y del peso del VNP el valor de los productos no estrictamente agropecuarios (recolección de castaña y, en menor medida, cacao silvestre), seguramente subiría ese 81% de peso del VNP (mucho más en municipios y TCO de la Regional Amazonía Norte) porque el valor de estos productos recolectados en general son altos por estar sometidos a su comercio exterior. Consiguientemente, en las actuales circunstancias (precios agrícolas estructuralmente bajos), la dependencia de la economía indígena campesina de las actividades agropecuarias es sin duda una buena noticia para la seguridad alimentaria de esta población (y del resto de la sociedad), pero puede no ser necesariamente una buena noticia en función de su superación de las condiciones de pobreza extrema.

Otro aspecto establecido por CIPCA (2015) en su análisis del IFA de 2011 es que las familias indígena campesinas con quienes trabaja priorizan el autoconsumo de su producción agropecuaria

y forestal, destinándola a ese fin el 53% en promedio, mientras que la proporción promedio destinada al mercado es 36% y el restante 11% la dirigen a otros destinos (transformación, semilla, trueque, etc.). En el nivel regional el extremo mayor del autoconsumo se presenta en Cordillera con 62% y el menor en Santa Cruz con 28%, en tanto que el extremo mayor de la comercialización se registra en Santa Cruz con 69% y el menor en el Altiplano con 11%. Por último, "otros destinos" tiene su expresión mayor en el Altiplano con 28% y la menor en Cordillera con 2%. Lamentablemente, el documento al que se ha podido acceder no registra esta variable desagregada por municipios y TCO.

De todos modos, no deja de ser sorprendente que el Altiplano, caracterizado desde siempre por su "vocación" comercial tenga el índice más bajo de ventas al mercado entre todas las regionales. Sorprende aún más si se considera que la actividad pecuaria (la ganadería alto-andina del PEP) es importante en todos los municipios de esa regional (salvo Guaqui), pues significaría que gran parte de la producción de esta última actividad (leche seguramente) es consumida por las mismas familias productoras (el autoconsumo de la producción en general es 61%), cuando se sabe que la práctica más usual de los lecheros del altiplano es la venta. Similar sorpresa se puede plantear acerca del comportamiento de estas magnitudes en la Amazonía Norte: siendo que el valor de la producción recolectada es importante en seis de los nueve municipios, el índice promedio del autoconsumo de 55% en esta regional significaría que una parte importante de esa producción la consumen las familias indígena campesinas, cuando es conocido que la misma se la realiza fundamentalmente con fines comerciales.

En los siguientes párrafos se identifica y describe algunas tendencias nacionales relativas al mundo rural del país discutiendo sus posibles efectos futuros en el desarrollo de la PEP.

La pertenencia a un sector (agropecuario), o a un pueblo indígena campesino, o incluso a una misma comunidad, no garantiza visiones o concepciones de desarrollo compartidas de sus miembros. Pero ello no anula la posibilidad de que compartan algunas tendencias que pueden ser endógenas o que provengan de un entorno mayor, las cuales pueden influir en uno u otro sentido las diversas opciones de desarrollo de la población. Por consiguiente, en el caso específico de la PEP que se desarrolla en las regiones de trabajo de CIPCA, es muy importante identificar y reconocer aquellas tendencias que pueden afectarla o estar haciéndolo ya. Sin pretender agotar ese análisis, a continuación se presenta las que se consideran más evidentes e incidentes.

En primer lugar está la emigración definitiva de unidades productoras o de algunos miembros de ellas. La tendencia global de este fenómeno es muy conocida en el país gracias a los censos nacionales de población que desde 1976 se los realiza más o menos una vez por década. Pero la idea que en general aún se transmite es la situación que se presentaba hace dos décadas o más, cuando la emigración definitiva se caracterizaba por la salida de familias enteras, siendo que, de acuerdo a algunos indicios, desde hace una década o algo más, la emigración definitiva tendría otras manifestaciones. No existen (o no son accesibles) estudios que den cuenta de esas

nuevas formas, menos de sus consecuencias en la dimensión productiva. La única certeza es que la emigración definitiva está constituida fundamentalmente por jóvenes. En cambio, la consabida “doble residencia” de adultos (jefes de familia) no tiene respaldo empírico, ha sido identificada por simples observaciones, ya que no se conocen estudios que lo hubieran establecido. De todos modos, esta “estrategia” no llega a explicar varios acontecimientos en el área rural que estarían muy vinculados a las formas que ha adquirido la emigración definitiva y a sus consecuencias en la economía indígena campesina.

En el trabajo de campo realizado con motivo de esta consultoría, varios(as) entrevistados(a) admitieron que la emigración de algunos miembros del hogar (especialmente jóvenes) es una realidad generalizada en las comunidades/familias campesinas e indígenas, que origina dudas acerca de su futuro productivo. En el caso de las TCO admiten que este fenómeno limita su mayor aprovechamiento (o cuando menos “ocupación”), lo que puede ser utilizado en su contra por quienes cuestionan el concepto de TCO. Únicamente en Guarayos algunos entrevistados sostuvieron categóricamente que la emigración definitiva es muy pequeña porque existe suficiente trabajo en la agricultura (al parecer, se refirieron al boom productivo de la soya impulsado por productores interculturales que se vive en algunas zonas del municipio, quienes incluso contratan fuerza de trabajo).

Sin embargo, contrariamente a lo que podría pensarse, este flujo de salida de jóvenes no es por pobreza ni por falta de tierras⁸⁸, sino por motivaciones y aspiraciones, entre las que parece predominar la búsqueda de opciones de mejora social. Siendo así, no se trataría de un fenómeno espontáneo ni de emergencia (que puede tener un “alto” en algún momento), sino deliberado y planificado por la misma familia. Tampoco sería un fenómeno nuevo ni reducido a un determinado estrato, pues ya hace más de una década que 72% de la misma población indígena campesina de las zonas de trabajo de CIPCA declaró que deseaba que sus hijos estudien hasta obtener una profesión, según consigna el primer estudio sobre el IFA de 2003. Y no existen razones para pensar que estas causas de la emigración de jóvenes sean exclusivas de las zonas de trabajo de CIPCA; al contrario, resultan una explicación razonable de la emigración definitiva que han registrado especialmente los dos últimos censos nacionales de población. Por lo mismo, la tesis de la “doble residencia” quedaría seriamente cuestionada ya que es muy difícil asumir que los/as jóvenes que han decidido dejar la comunidad para formarse profesionalmente (o insertarse en trabajos urbanos) decidan mantener su residencia en el campo para dedicarse a la producción agropecuaria.

⁸⁸ Aunque CIPCA ha establecido en la “agenda de la juventud rural” (construida en encuentros inter-regionales de jóvenes) que los/las jóvenes quisieran volver a sus lugares de origen, pero que no lo hacen por falta de tierras.

Un dato relativamente próximo a la magnitud y consecuencias de la emigración definitiva de algunos miembros de las familias rurales lo proporciona el número promedio de miembros por hogar en el área rural. Pérez (2015:54), con datos del censo de población de 2001, encontró que ya ese año dos municipios del departamento de Oruro tenían un promedio de 2,5 personas por hogar y que en ocho provincias de las zonas andinas del departamento de La Paz todos sus municipios tenían un tamaño del hogar rural de menos de tres personas, con casos extremos idénticos a los dos municipios de Oruro. Estos índices eran algo mayores en los demás departamentos andinos, pero en un solo municipio de Chuquisaca se encontró un índice ligeramente mayor a 5. Luego, con información cruzada del censo de población de 2012 y agropecuario de 2013, este autor obtuvo que las unidades productoras agropecuarias (UPA) de siete departamentos (menos Beni y Pando) tienen tamaños promedio entre 2,83 personas en Oruro y 4,35 personas en Santa Cruz (En La Paz, Cochabamba y Potosí son menores a 4 personas, y en los otros dos apenas sobrepasan este índice).

Esta realidad le ha conducido al referido autor a calificar de “aparentes” o “nominales” a las UPA de La Paz, Cochabamba Oruro y Potosí, porque para ellas –con ese número de miembros– sería prácticamente imposible realizar actividades agropecuarias (mucho menos tradicionales), mucho más si se considera que en ese número de miembros están también niños/as y ancianos/as. La “doble residencia” quizás alcance para descartar esa condición “nominal” de las UPA en algunos casos, pero no para provincias enteras. Evidentemente la situación en las tierras bajas difiere. En el ejercicio realizado por Pérez (ibíd.) encontró que el tamaño promedio de las UPA en Beni era de 5,65 personas y de Pando de 7,7 (el índice relativamente bajo de Santa Cruz seguramente se explica por la presencia importante de unidades agro-empresariales). Pero el fenómeno de la emigración definitiva de todos modos no está ausente.

Y si bien no se tiene esta información específica para las zonas de trabajo de CIPCA, resulta muy ilustrativa la que registran los mismos estudios sobre el IFA. El de 2003 consigna que el tamaño promedio de la unidad familiar de todas las zonas era de 5,91 personas, mientras que el de 2011 determinó un índice de 5,38. Estas magnitudes están influidas por el mayor tamaño de la familia en las zonas de las tierras bajas, pero de todos modos expresan las consecuencias de la emigración definitiva de algunos miembros del hogar.

En segundo lugar está el empleo rural no agropecuario (comúnmente conocido como ERNA por los especialistas agrarios). En síntesis, se refiere a la venta de fuerza de trabajo y el auto-empleo de las familias indígena campesinas en actividades no agropecuarias consideradas nuevas o de reciente crecimiento en el área rural, como la pequeña industria rural, el transporte, el comercio, múltiples actividades de producción y servicios por cuenta propia, etc. En síntesis, “el ERNA engloba a los ocupados con residencia rural en todos los sectores económicos, menos el agrícola, por ende, es muy heterogéneo; genera ingresos desde muy bajos hasta altos, bastante por encima del promedio agrícola” (RIMISP, 2011:2)

En la última década múltiples estudios en Latinoamérica y en otros continentes han venido dando cuenta de la existencia y crecimiento de este fenómeno en los países en desarrollo. Todos ellos consignan la existencia de una tendencia creciente y generalizada de la adopción del ERNA en todos los países en desarrollo, reflejo de la reestructuración de los medios de vida rurales en la que el empleo y los ingresos agrícolas van perdiendo importancia. Por ejemplo, según Rodríguez y Meneses (2010, citado por RIMISP, *ibíd.*), en un estudio de 12 países de la región latinoamericana realizado en 2008 establecieron que, en promedio, 44,8% de la población trabajaba en el ERNA, esto es, esa proporción trabajaba principalmente en una actividad no agrícola; Costa Rica tenía el máximo con 72%, en tanto que el menor se registró en Bolivia con 21,4% de la población. Pero la CEPAL (2008), con base en la encuesta de hogares de 2005, estableció en esos años que sólo para el 56,5% de los hogares rurales del país la principal fuente de ingresos era la venta de su producción agropecuaria.

Este fenómeno no es de menor importancia. Está creciendo aceleradamente, pasando a convertirse en medio decisivo de la generación de ingresos de las familias rurales y redefiniendo las actividades agrícolas como complementarias, o marginales, y hasta vacías. Por ello es promovido ampliamente por los organismos internacionales y multilaterales como estrategia de reducción de la pobreza en el área rural de los países en desarrollo. Según Dirven (2010) su lógica es que las actividades no agrícolas con mayor productividad proporcionan ingresos suficientes para que los hogares eludan la pobreza; y si bien es evidente que los estratos más vulnerables y pobres tienden a concentrarse en el ERNA menos productivo, si no lo hicieran su situación sería peor. O sea que el supuesto básico del “éxito” del ERNA es la prevalencia previa de actividades de baja productividad.

Por consiguiente, el ERNA no tiene nada que ver con las antiguas prácticas de diversificación de las estrategias de sobrevivencia indígena campesinas ni con la generación de ingresos complementarios a los agrícolas que fueron tan estudiados y ensalzados hace dos décadas (todavía lo hacen algunos expertos en la actualidad). Como se sabe, en esas prácticas la base e identidad de productor agropecuario no entraba en cuestión, más allá de su baja o alta productividad. Pero precisamente la predisposición de la población a la adopción de estrategias de sobrevivencia puede ser el conducto del arraigo del ERNA, mucho más en zonas de agricultura de baja productividad.

En las regiones de trabajo de CIPCA no existe información específica sobre el ERNA en los estudios del IFA que se han realizado. Pero revisando la composición detallada de cada categoría del IFA se pudo obtener de modo aproximado que en 2011 un máximo de 2% en promedio de los ingresos totales provino del ERNA. Es posible que efectivamente el ERNA sea ínfimo en estas zonas, aunque el trabajo de campo de esta consultoría en algunas zonas permitió establecer que existe el ERNA y no de un modo marginal⁸⁹. Pero exista o no en las mismas zonas, es una realidad incontrastable del entorno, por lo que –si es evidente lo que sostienen los “teóricos” del ERNA– el surgimiento de cualquier actividad no agropecuaria de relativa mayor productividad que las de la PEP, puede comenzar a resquebrajarla.

5. Conclusiones

Las diferencias conceptuales entre la noción de “agricultura familiar” y los otros términos “tradicionales” que aluden al sector indígena campesino no son “de forma”, sino “de fondo”, de orden político ideológico, cuyo rasgo de diferencia radica en gran medida en la adopción o no de una visión neoliberal del sector. En tal sentido, todos los actores del desarrollo rural y agropecuario de Bolivia (incluido el Estado) tienen que saber que no se los puede utilizar de modo indistinto sin el riesgo de estar siendo alineados implícitamente en una u otra concepción. Obviamente, este cuidado pierde sentido en los casos en que los actores deciden adoptar con conocimiento de causa algunos de esos términos. CIPCA no comparte el uso incondicional del término “agricultura familiar”, ni parece que actualmente esté trabajando con esta modalidad productiva, aunque la fuerza de su uso dominante en organismos internacionales con quienes se relaciona determina que su uso tenga cabida en varios documentos institucionales, lo que muestra que por momentos se lo utiliza como sinónimo de los otros términos “tradicionales”.

Y nose trata de un tema menor, ya que una ONG comprometida con la agricultura indígena campesina podría ser que en la práctica esté favoreciendo a la “agricultura familiar”. Consiguientemente, a CIPCA tendría que interesarle debatir y esclarecer internamente una visión y posición al respecto para establecer categóricamente de quiénes está hablando cuando menciona o describe a la población con quien trabaja, lo que no significa que necesariamente deba optar por una u otra modalidad productiva, sino saber y aceptar con quién o quiénes está trabajando y aceptando sus implicaciones político ideológicas. Es más, teniendo presente el contexto nacional respecto a este tema y la importancia de sus connotaciones y posibles consecuencias, puede ser pertinente que CIPCA promueva este debate con un mundo más amplio de actores operadores del desarrollo rural (ONG rurales no desarrollistas del país e internacionales, por ejemplo).

En un escenario globalizado del neoliberalismo y de economías abiertas impuesta por este modelo, es muy importante situar la política nacional y sectorial –especialmente de los países en

⁸⁹ También existe la posibilidad de que CIPCA hubiera decidido no considerar los ingresos provenientes de este empleo porque –como señala Pellens (2008:16) en el estudio del IFA de 2007– su propósito no fue diferenciar entre ingresos agropecuarios y no agropecuarios

desarrollo– en el contexto internacional, pues ese vínculo no sólo se expresa en las repercusiones y/o efectos del comportamiento de los mercados internacionales, sino también en el cumplimiento de “acuerdos” emergentes de la OMC. En ese sentido, gran parte de las políticas públicas respecto del sector agrícola del actual gobierno no se puede entender al margen de las consecuencias de la crisis internacional de alimentos de 2007-2008. Ese evento ha tenido el “mérito” de desnudar las vulnerabilidades del sistema alimentario que se había configurado en Bolivia en 20 años de neoliberalismo. Es más, la contundencia de esas vulnerabilidades pudo haber incidido en un acercamiento del gobierno al sector agro-empresarial como recurso para asegurar la disponibilidad de los alimentos de mayor consumo en el país.

El “proceso de cambio” ha tenido dos etapas, pero no por un “giro” ideológico del gobierno nacional como suelen señalar algunos expertos (quizás con más énfasis quienes fueron parte del gobierno durante esa primera etapa), sino básicamente por la efectiva vigencia de la nueva CPE. No existen elementos objetivos para sostener que la primera etapa de ese proceso ha sido más radical ideológicamente que la segunda, puesto que las medidas transformadoras que adoptó el gobierno durante la primera etapa se han mantenido hasta hoy, y algunas posiciones que son utilizadas como referentes de ese supuesto “giro” son discursivas antes que hechos concretos. La única “prueba” de esa mayor radicalidad gubernamental que se suele esgrimir es la aprobación de la Ley 3545, siendo que en los hechos fue más bien moderada porque no constituyó una reforma agraria (como tampoco hubo una nacionalización de los hidrocarburos “tradicional”, es decir, expropiadora).

Las políticas públicas relativas a la agricultura nacional y a la agricultura indígena campesina durante el “proceso de cambio” han tenido un trayecto histórico afín al proceso de afianzamiento del mismo gobierno (desconocimiento del sector, dudas, pruebas, buenas intenciones, etc.) y, obviamente, de las repercusiones de los acontecimientos mundiales relativos a los alimentos y de las circunstancias del contexto sociopolítico nacional. No obstante, contrariamente a las percepciones dominantes de quienes trabajan en el desarrollo rural desde la sociedad civil, no es evidente que los evidentes cambios que se han registrado en esas políticas durante la segunda etapa del “proceso de cambio” hayan significado un abandono del apoyo gubernamental a la agricultura indígena campesina. Ese apoyo se ha mantenido invariable desde la formulación y la aprobación de la política, aunque su materialización ha sido lenta y hasta con algunos retrocesos. Es más, se puede afirmar que durante la segunda etapa del “proceso de cambio” se ha afirmado y ordenado ese apoyo porque responde nítidamente a un propósito de revitalizar al sector en su función de proveedor de alimentos primarios de consumo masivo en la población nacional. En ese sentido, ese apoyo tiene un límite, pero que no es gratuito, sino que emerge de la dramática constatación de la pérdida de importancia de la producción indígena campesina en la alimentación nacional.

Consiguientemente, el también evidente acercamiento del gobierno al sector agro-empresarial no ha sido a costa del apoyo a la agricultura indígena campesina. Los acontecimientos durante el “proceso de cambio” muestran que en realidad el gobierno no estuvo en contra de ese sector durante la primera etapa del “proceso de cambio”, pues salvo las moderadas disposiciones de afectación a este sector contenidas en la Ley 3545, no existen otras disposiciones “en contra” del mismo. Lo que ocurrió es que gran parte del sector agro-empresarial adoptó una posición defensiva y hasta agresiva con el gobierno frente al discurso inicial efectivamente radical de los primeros meses de la gestión gubernamental, frente a la cual el gobierno respondió con un alejamiento. En ese contexto, se puede (y se debe) criticar al gobierno que su acercamiento a la agro-empresa conlleve consecuencias ambientales negativas, pero es muy difícil cuestionarlo desde una perspectiva alimentaria considerando la realidad del consumo.

La experiencia de CIPCA en incidencia política es una demostración palpable de que no se puede reivindicar efectos de estas acciones sin ser proactivo y transparente respecto del Estado, en cualquiera de sus instancias y niveles, lo que no necesariamente quiere decir que exista o deba existir una comunión política y/o ideológica con los respectivos gobiernos de esos niveles estatales. En ese sentido, la incidencia política en CIPCA es una institución establecida, que es parte indisoluble de los desafíos estratégicos de la organización, con objetivos, metodologías y recursos permanentes, y no acciones casuales e improvisadas. Y este diseño, funcionamiento y efectividad de la incidencia política sólo puede ser encontrada en una ONG que busca seriamente construir en la práctica modelos de desarrollo, es decir, propuestas pasibles de apropiación social y pública.

En efecto, la propuesta económica productiva (PEP) de CIPCA no comprende sólo los “clásicos” proyectos de desarrollo que históricamente han ejecutado las ONG, sino la construcción de emprendimientos productivos que se constituyen en y/o se articulan a los sistemas productivos propios de las comunidades, con componentes económicos, productivos, sociales, organizativos y hasta culturales, pero bajo un enfoque agroecológico y una visión de desarrollo local, regional y nacional. Entonces, han sido los avances objetivos de esta construcción las que han permitido que CIPCA haya logrado posicionar efectivamente su propuesta económica productiva (PEP) en todos los gobiernos municipales y departamentales donde tiene sus oficinas regionales, no sólo a través de su participación económica, sino de la adopción del PEP como política de desarrollo.

Luego, el aprendizaje práctico y teórico que proporciona la construcción de su PEP ha permitido o respaldado que CIPCA pueda haber logrado incidir decisivamente en la política pública nacional más favorable a los intereses y necesidades de la agricultura indígena campesina en la última década, vale decir, durante la vigencia del “proceso de cambio”. Es que este resultado no sólo debe ser “medido” a través del acercamiento proactivo de CIPCA al nivel central del Estado en función del posicionamiento específico de una determinada propuesta, sino también de las repercusiones no mediadas por esa acción directa (como la difusión de estudios, la organización de eventos

públicos de debate, las reuniones con autoridades, etc.), pues la efectividad de la incidencia política de CIPCA no debe ser valorada sólo a través de la adopción textual de alguna propuesta.

Obviamente estas apreciaciones y constataciones no equivalen a afirmar que la PEP –como todo modelo– requiere de ajustes, pero que no lo invalidan ni mucho menos. Son más importantes en el actual contexto internacional y nacional del comportamiento de la agricultura la aceptación y consideración de la acción corrosiva de las políticas neoliberales (que no han podido ser desmontadas por el “proceso de cambio”) y que confrontan y amenazan la agricultura indígena campesina tradicional y mucho más las propuestas de base agroecológica: la persistencia de la emigración rural, el crecimiento del empleo rural no agropecuario (ERNA), la diferenciación interna de las comunidades,...

No obstante, tratando de considerar integralmente todos los temas abordados en este estudio y los aprendizajes que emergen de su análisis, es posible obtener una conclusión general y central respecto a la situación actual de la agricultura indígena campesina (objeto último de la realización del estudio) y de sus perspectivas en el marco de una eventual continuidad del “proceso de cambio”.

Como se señala en la introducción del documento del PDES 2016-2020, en 2015 el “proceso de cambio” ha cumplido con la tarea de construir el nuevo Estado Plurinacional. Desde allí, precisamente con la vigencia del PDES, el proceso se orienta a consolidar el Estado Plurinacional y la “Revolución Democrática Cultural” a través del fortalecimiento de un Estado integral y del Vivir Bien (...) “en el que existe un fuerte liderazgo de las organizaciones sociales y se fortifica la plurinacionalidad, la autonomía democrática y la soberanía económica”. Es decir, el Gobierno Nacional considera que las bases institucionales y normativas del Estado Plurinacional ya están establecidas, por tanto, en adelante corresponde que el desarrollo nacional se encamine al horizonte del “vivir bien” delineado por el mismo gobierno. En ese marco, la normatividad que define la política pública sectorial del desarrollo agropecuario y rural también estaría dada por lo menos hasta 2025.

En efecto, teniendo presente el trayecto y los alcances de la normatividad aprobada en especial durante la segunda etapa del “proceso de cambio”, es posible admitir que –más allá de las evidentes confrontaciones internas de visión– el Gobierno Nacional ha configurado un escenario del desarrollo rural y agropecuario que define una posición firme en cuanto a los objetivos (producción agro-alimentaria con fines de abastecimiento interno y de exportación) y a los actores (agricultura indígena campesina y agricultura agro-empresarial, con un foco de atención preferente a la primera). Con estas definiciones básicas el gobierno pretende alcanzar las metas que se ha impuesto al año 2025 en términos de crecimiento sustancial de la producción y exportación agro-alimentaria. Entonces, sobre esta base, la normatividad e institucionalidad que aún pueda aprobarse será complementaria, reglamentaria o de ajuste. Y seguramente será también en ese marco que irá “resolviendo” temas de mayor o menor controversia que quedan pendientes (uso de semillas transgénicas, sostenibilidad ambiental o respeto a la “madre tierra”, etc.). Obviamente, en

el entendimiento del gobierno, la configuración de estas nuevas bases sectoriales proviene de los lineamientos fundamentales contenidos en la CPE aprobada en 2009.

A medida que se ha venido configurando este escenario las posibilidades de incidencia política se han ido estrechando, y ese espectro no se cerrará totalmente (por la normatividad pendiente), pero se reducirá a la normatividad complementaria o reglamentaria pendiente. En esa perspectiva se puede decir que el campo de la incidencia política para las instituciones de la sociedad civil comprometidas con el desarrollo agropecuario y rural también ha agotado una etapa histórica.

A futuro, en la etapa que teóricamente ha inaugurado la vigencia obligada del PDES 2016-2020 para todo el aparato estatal y para la cooperación internacional y nacional al desarrollo, las posibilidades de incidencia política para instituciones como CIPCA tiene dos opciones factibles (descartando, por supuesto, la opción fundamentalista de la crítica y la oposición a cualquier medida gubernamental) que no necesariamente son contrapuestas o alternativas, al contrario.

Una primera opción es la del acompañamiento a las organizaciones indígena campesinas en la vigilancia del cumplimiento de la normatividad que en teoría va a regir el desarrollo de la agricultura nacional y el desarrollo rural. Como se ha visto a lo largo de este estudio, no existe medida legal alguna que esté en contra de este sector; al contrario, se han aprobado varias (que lógicamente delinear o pueden delinear políticas) con potencial para su desarrollo, cuya concreción se ha dejado a la voluntad o decisión entera de las autoridades, aceptando de facto que quede indefinidamente pendiente la necesaria reglamentación (un ejemplo es la Ley N° 144, cuyas medidas reglamentarias o complementarias no han terminado de aprobarse). A la par existen otras que ya han sido configuradas como políticas, cuya implementación corresponde ahora a la iniciativa de las organizaciones indígena campesina y a las ONG que las acompañan (por ejemplo, la participación más activa y ampliada del sector en la provisión de la alimentación complementaria escolar). Obviamente esta opción implica el acompañamiento al debate y la aprobación de la normatividad reglamentaria o complementaria que ha quedado pendiente.

Una segunda opción es que CIPCA pueda incurrir en el campo de la incidencia política de temas estructurales del sector agrícola indígena campesina en especial, partiendo del reconocimiento de que este sector ha venido enfrentando transformaciones fundamentales en el cursos de las dos últimas décadas en particular, tal cual se ha esbozado en algunos capítulos de este informe. Es crucial ensayar nuevas lecturas de la situación y condiciones de este sector, estableciendo sus causas y los factores que efectivamente limitan su desarrollo, pero debe hacerse sin desligándose de pre conceptos y de criterios poco consistentes (como comparar la evolución productiva de este sector con la de la agricultura agro-empresarial para "demostrar" el favorecimiento del gobierno a este último).

En otras palabras, se debe aceptar que la pretensión de revitalizar la producción agropecuaria indígena campesina será imposible sin una eliminación o enfrentamiento de las causas que

determinaron su caída. Pero la identificación seria, analizada, desapasionada, “descarnada” de esas causas es un tema pendiente, pues sostener simplemente que la causa es la desatención del Estado y demandar más inversión de un modo indistinto equivale a basarse en la intuición o en las buenas intenciones (¿se debe demandar todas las inversiones necesarias para que los rendimientos de la papa en el altiplano alcancen o se aproximen a los de Argentina, por ejemplo, para que se pueda enfrentar las importaciones de ese país?).

Instituciones como CIPCA son las más indicadas para emprender esa actualización profesional y seria de la visión de la agricultura indígena campesina, por su historia, su posición proactiva, su conocimiento regional,... Y debe ser con este reconocimiento que se debe transitar hacia nuevas propuestas de desarrollo, que seguro serán agradecidas por el mismo gobierno (éste o un eventual diferente) porque las autoridades también deben preguntándose por qué la revitalización del sector es deprimente luego de diez años de “proceso de cambio” y de no poca inversión.

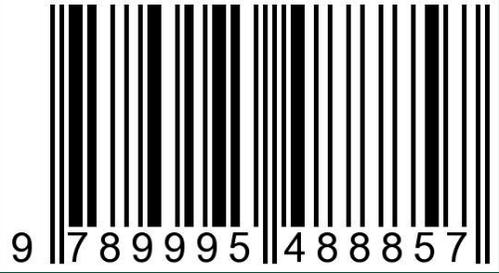
Bibliografía

- Albo, X. y Romero, C. (2009). *Autonomías Indígenas en la Realidad Boliviana y su Nueva Constitución*. La Paz, Bolivia: Vicepresidencia del Estado – Bolivia, GTZ Cooperación Bolivia – Alemania, PADEP.
- Bravo, M. (2009). Panorama general de las bases fundamentales del Estado–Visión País. En *Reflexión Crítica a la Nueva Constitución Política de Estado*. La Paz, Bolivia: Fundación Konrad Adenauer, Oficina Bolivia.
- CEPAL, (2014). *Observatorio demográfico, 2013*. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina.
- (2008). *Evaluación del impacto acumulado y adicional ocasionado por La Niña en 2008 en Bolivia*. Comisión Económica para América Latina.
- CIPCA, *Memoria – Informe*. Gestión 2006, 2007, 2008, 2009, 2010, 2011, 2012, 2013, 2014. La Paz, Bolivia: CIPCA.
- (2015). *Estudio sobre los ingresos familiares anuales 2010-2011*. La Paz, Bolivia: CIPCA Cartilla.
- (2014). *Sistematización de la PEP* (documento borrador). La Paz, Bolivia: CIPCA
- Colque , G., Tinta, E., y Sanjinés, E. (2016). *Segunda Reforma Agraria, una historia que Incomoda*. La Paz, Bolivia: Fundación TIERRA.
- Colque, G., Urioste, M., Eyzaguirre, JL. (2015). *Marginalización de la agricultura campesina e indígena. Dinámicas locales, seguridad y soberanía alimentaria*. La Paz, Bolivia: Fundación TIERRA.

- Cunha, C., (2014). El “proceso de cambio” en Bolivia: un balance de ocho años. En *Tinkazos* número 35 (págs. 137–153).
- Eyzaguirre, JL. (2005). *Composición de los ingresos familiares de campesinos indígenas. Un estudio en seis regiones de Bolivia*. La Paz, Bolivia: CIPCA. Cuadernos de investigación 63.
- Gamboa, F. (2009). La Asamblea Constituyente en Bolivia. Evaluación de su funcionamiento, contradicciones y consecuencias. En *Reflexión Crítica a la Nueva Constitución Política de Estado*. La Paz, Bolivia: Fundación Konrad Adenauer, Oficina Bolivia.
- Garner, E., y De La O, AP., (2014). *Identifying the “family farm”. An informal discussion of the concepts and definitions*. Roma: FAO. ESA Working Paper, N° 14-10.
- IBCE. (2012). CIFRAS. Boletín electrónico bisemanal N° 127. Instituto Boliviano de Comercio Exterior.
- Gobierno de Bolivia. (2016). *Plan de Desarrollo Económico y Social 2016-2020, en el Marco del Desarrollo Integral para Vivir Bien*. La Paz, Bolivia: (Ley N° 786 de 10 de marzo de 2016).
- (2013). Plan del Sector Desarrollo Agropecuario 2014-2018 “Hacia el 2025”. La Paz, Bolivia: Ministerio de Desarrollo Rural y Tierras (MDRyT).
- (2010). *Plan del Sector Desarrollo Agropecuario “Revolución Rural y Agraria” 2011-2015*. La Paz, Bolivia: Ministerio de Desarrollo Rural y Tierras (MDRyT).
- (2009). *Constitución Política de Estado*. La Paz, Bolivia.
- (2007). *Plan Nacional de Desarrollo 2006-2011. Bolivia digna, soberana, productiva y democrática para vivir bien*. La Paz, Bolivia: Ministerio de Planificación.
- (2007). *Plan para la Revolución Rural, Agraria y Forestal*. La Paz, Bolivia: Ministerio de Desarrollo Rural y Medio Ambiente (MDRAyMA).
- Liendo, R., (2011). *Políticas públicas de desarrollo rural y seguridad alimentaria 2006-2011*. tLa Paz, Bolivia: Fundación TIERRA.
- Mayorga, F., (2008). El gobierno de Evo Morales: Cambio político y transición estatal en Bolivia.
- Medina, JM., (2011). Otra vez la crisis alimentaria. En *Especulación financiera y crisis alimentaria* (págs. 10–33). PROSALUS.
- Pérez, M. (2015). El proceso de descomposición de la economía campesina boliviana. En *Cuestión Agraria. Revista boliviana de Estudios Agrarios y Rurales*, 2(1), 39-51.
- (2011) *¿Nuevo escenario del desarrollo rural? Una lectura proactiva de la nueva Constitución*. La Paz, Bolivia: CESASEM.

- Peres, JA., y Medeiros, G. (2011). *La inversión pública en la agricultura. El caso de Bolivia*. La Paz, Bolivia: OXFAM.
- RIMISP. (2011). *El empleo rural no agrícola y la disminución de la pobreza rural ¿Qué hacemos en América Latina 2010?*. Santiago de Chile: Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural.
- Salcedo, S., De La O, A.P. y Guzmán, L. (2014). El concepto de agricultura familiar en América Latina y el Caribe. En *Agricultura familiar en América Latina y el Caribe: Recomendaciones de política*. Santiago de Chile: FAO.
- Sanches, A., (2011). *Agricultura familiar: Evolución conceptual, desafíos e institucionalidad*. FAO: Iniciativa América Latina y Caribe sin hambre.
- Schneider, S., (2014). *La agricultura familiar en América Latina. Un nuevo análisis comparativo*. FIDA–RIMISP.
- Schneider, S., y Escher, F. (2015). *El concepto de agricultura familiar en América Latina*.
- Wanderley, F. (2013) *¿Qué pasó con el proceso de cambio en Bolivia? Ideales acertados, medios equivocados, resultados trastocados*. La Paz, Bolivia: CIDES-UMSA, Plural Editores.

ISBN: 978-99954-88-85-7



9 789995 488857