







Dra. Teresa Rescale Nemtala  
RECTORA

Mcs. Ivonne Farah H.  
Directora CIDES

Av. Hernando Siles 4565, Telf. 2784370 (Aulas)  
Av. 14 de septiembre esquina calle 3 N° 4913 (Oficinas)  
Telf/Fax: 591-2- 2786169 / 591-2-2784207  
591-2-2782361 / 591-2-2785071  
Información general: [cides@entelnet.bo](mailto:cides@entelnet.bo)  
<http://www.cides.edu.bo/>

Umbrales  
Revista del Postgrado en Ciencias del Desarrollo  
CIDES-UMSA  
Nº 17  
Diciembre, 2007

Consejo editorial: Jorge Albarracin, José Núñez del Prado, Victor Gallo y Elizabeth Jimenez  
Responsable de la publicación: Cecilia Salazar  
Cuidado de edición: CIDES-UMSA

Portada: Lorgio Vaca, detalle del mural “La energía de la tierra”

Esta publicación ha sido posible gracias al apoyo financiero de SANREM

© CIDES-UMSA, SANREM, 2007  
© Plural editores, 2007

Primera edición: diciembre de 2007

D.L.: 4-3-124-07 P.O.

Producción  
Plural editores  
c/ Rosendo Gutiérrez 595, esquina Av. Ecuador  
Tel. 2411018 / Casilla 5097 / La Paz-Bolivia  
E-mail: plural@plural.bo / www.plural.bo

*Impreso en Bolivia*

# Índice

Presentación .....	7
--------------------	---

## **Tema central: Plan Sectorial de Desarrollo Rural**

Reflexiones sobre propuestas de políticas de desarrollo rural en países de América Latina <i>Sergio Sepulveda S.</i> .....	11
---	----

Sobre las orientaciones y acciones agropecuarias y de desarrollo rural del Gobierno del Presidente Evo Morales Ayma <i>José Núñez del Prado</i> .....	19
--	----

La imperiosa necesidad de construir políticas de estado versus políticas de gobierno <i>Jorge Albarracín Dekker</i> .....	59
--	----

El Ordenamiento Territorial en los planes de desarrollo <i>Hubert Mazurek</i> .....	85
--	----

El ordenamiento territorial y su proyección al desarrollo rural en el Plan Nacional de Desarrollo Sectorial <i>Victor Gallo</i> .....	107
--	-----

De la reivindicación a la política de tierras <i>Oscar Bazoberry Chali</i> .....	129
Desarrollo económico local y crecimiento de la agricultura <i>Silvia Alemán Menduiña</i> .....	151
El tratamiento de la seguridad y soberanía alimentaria en el PND <i>David Haquim</i> .....	167
Los conceptos de seguridad alimentaria y soberanía alimentaria dentro la concepción de Desarrollo del PND <i>Alfredo Paz Méndez</i> .....	185
Un primer acercamiento al plan sectorial de la “revolución rural, agraria y forestal” desde la optica de las OECAS <i>María Julia Jimenez</i> .....	197

### **Aportes**

Bioenergía: el potencial de la agricultura y el medio rural <i>Sergio Sepúlveda S.</i> .....	211
El impacto de los Cambios Climáticos y de Mercado en Comunidades Campesinas del Altiplano de La Paz <i>Corinne Valdivia, Elizabeth Jiménez y Alejandro Romero</i> .....	233

# Presentación

La academia tiene la responsabilidad de realizar seguimiento de las políticas públicas y su aporte al desarrollo. En el CIDES/UMSA, se ha estado encarando esta tarea como parte de sus quehaceres cotidianos vinculados a formación, investigación e interacción social, seleccionando alguna producción temática para publicarla en UMBRALES. En esta oportunidad, más que en otras debido a la naturaleza de los profundos cambios que atraviesa el país, consideramos una obligación de la Universidad Pública y de su postgrado, iniciar el análisis de estas políticas. Siendo que el No 16 fue asignado al Área de Desarrollo Rural Sostenible, comenzamos por los componentes agropecuarios y rurales del Plan Nacional de Desarrollo y del Plan Sectorial Revolución Rural, Agraria y Forestal, en su versión de agosto 2007, pertinente además porque se constituyen en una pieza clave del ideario y de la estrategia gubernamental.

Como corresponde, con pluralismo, se ha buscado perspectivas amplias de abordaje de una temática de suyo compleja y con implicancias multisectoriales, y aunque no se ha podido motivar y lograr el esfuerzo y contribución de todas las personas e instituciones provocadas para testimoniar una mirada académica-técnica y su posicionamiento sobre la orientación de las políticas referidas, el material compilado de los aportes obtenidos contempla distintos puntos de vista, útiles para proseguir en un análisis proactivo con el proceso en marcha, puesto que contiene elementos que refuerzan

tendencias pero también que apuntan hacia enmiendas y cambios de rumbo en algunos rubros críticos, que con sana y sabia actitud, tendrían que ser considerados por los decisores políticos gubernamentales y especialmente sectoriales.

De una manera especial, en esta oportunidad, conjuntamente el auspicio del Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas (IICA), se contempló una Jornada de Reflexión de todos los y las articulistas en los temas de políticas agrícolas, economías campesinas e indígenas, tierra, seguridad alimentaria y ordenamiento territorial, a la vez de una reflexión sobre planificación y políticas rurales del entorno internacional, y una consideración externa del contenido de los artículos, por parte del experto Sergio Sepúlveda, que enriquece esta entrega, ayudándonos a salir del examen tan solo interno y exigirnos a realizar comparaciones con otras experiencias.

Empero, se trata nada más que de un modesto aporte al debate de una temática candente y de interés para todos. Desde las líneas de investigación de nuestro Doctorado Multidisciplinario en Ciencias del Desarrollo, desde las Maestrías y otros Programas Postgraduales del CIDES/UMSA, continuaremos en el esfuerzo de entender mejor y coadyuvar en el decurso histórico ya abierto, donde se ubican también nuestras preocupaciones sobre el impacto de los biocombustibles y el Seminario Internacional sobre Desarrollo Rural Territorial previsto para el primer trimestre del año 2008.

Nuestro agradecimiento a todos los y las profesionales e instituciones que desinteresadamente aportaron con su experiencia y experticia, para que UMBRALES no exprese solamente la visión institucional interna o de los integrantes del Área de Desarrollo Rural Sostenible.

**CIDES/UMSA**  
**Área de Desarrollo Rural Sostenible**  
La Paz, noviembre de 2007

Acompaña a este número de Umbrales la obra de Lorgio Vaca, artista plástico cruceño, de cuya pintura, ha dicho Osiris Chierico, es “síntesis de la América esencial, de antes y de ahora, con todo lo que todavía tiene de caos en permanente trance de creación”. A través suyo, rendimos nuestro homenaje a los creadores orientales de nuestro país.



# Tema central



Mural "Nuestra Señora del Matiz"



# Reflexiones sobre propuestas de políticas de desarrollo rural en países de América Latina

*Sergio Sepulveda S.\**

He leído con atención la versión de Agosto de la propuesta de políticas para el desarrollo rural “*REVOLUCIÓN RURAL, AGRARIA Y FORESTAL*”. Deseo felicitar a las instancias públicas, privadas y de la sociedad civil que participaron en este esfuerzo. Sin duda ésta propuesta marca un hito importante en la historia de Bolivia y de América Latina.

Mis comentarios se sustentan en el marco teórico conceptual del Desarrollo Rural Sostenible con ET y en las experiencias que están viviendo algunos países de las Américas, ambos con el objeto de guardar la objetividad que el caso amerita.

Como sabemos, el DS es por definición multidimensional, de ahí que cualquier análisis sobre este tema que se realice, requiere necesariamente incluir componentes de la dimensión social y cultural, ambiental, económica y política.

Por otro lado, los países de referencia que he analizado son Brasil, México y Colombia. No obstante, éstos representan una variada gama de realidades y visiones político ideológicas y por lo tanto de propuestas de política de DRSET, ellos comparten los elementos comunes que aquí presento sucintamente.

---

\* PhD en Economía, Director de Desarrollo Rural Sostenible. IICA.

A partir de las experiencias en esos tres países, focalicé el análisis en tres “elementos” relacionados con sus propuestas de DRS y que, a mi modo de ver, son críticos: a) la propuesta como Política de Estado; b) El Territorio como locus de gestión de políticas participativamente formuladas; y c) La articulación (armonización) de políticas sectoriales en el Territorio.

En ese contexto trate de comparar el “deber ser del desarrollo rural” con las propuestas de esos tres países y con la propuesta de Bolivia, eso con el objeto de dilucidar las brechas entre ambos y, a partir de eso, compartir con Uds opiniones que espero ayuden a fortalecer *una propuesta cuya esencia es transformadora*.

En primer término, repasamos las razones prácticas para transitar desde los enfoques tradicionales hacia un enfoque territorial del desarrollo.

Es fundamental reconocer que la ineficiencia social, económica y ambiental de las estrategias y políticas de desarrollo se ha tornado en una permanente inquietud de políticos, técnicos y actores sociales, al constatar las innumerables dificultades de operación, así como de los resultados mediocres alcanzados por las políticas públicas.

Los pobres resultados en la superación de los orígenes de la pobreza rural, la falta de transparencia en la inversión pública, la incapacidad de las instituciones para dar respuestas idóneas, la desconfianza hacia el Estado, entre otros, plantean la necesidad de innovar sobre enfoques y mecanismos participativos de gestión de políticas.

Por otro lado, se reconoce que la inopia de mecanismos institucionales que fomenten la negociación, la participación, la sinergia, la articulación, se traducen en dispersión, redundancia y descoordinación de la acción pública y de la participación social, reduciendo los impactos e incrementando los costos de transacción, al tiempo que dificultan la construcción de procesos democráticos.

La dispersión y desarticulación de la inversión pública y de los esfuerzos privados, todos con focalización sectorial, están lejos de brindar los resultados esperados y difícilmente podrían contribuir para alcanzar las metas del Milenio.

A partir de los pobres resultados alcanzados por la política de DR y la necesidad de cambiar el enfoque, deseo poner sobre la mesa un segundo

elemento: **Un Proyecto País**, la validez de la política de desarrollo rural sólo se materializa y tiene sentido práctico para superar las limitaciones históricas, sí la misma es efectivamente una política de Estado o es parte integral de un Proyecto País.

Es decir es un componente de una matriz nacional de desarrollo cuyos objetivos plantean la construcción de una sociedad más justa, cuyos equilibrios de acceso a los beneficios del desarrollo permitan disminuir drásticamente las brechas entre el campo y la ciudad, con las personas como sujeto y objeto del proceso, con acceso paritario –grupos sociales y territorios– al bien ser (y no sólo al bien estar). Todo ello producto de procesos inminentemente participativos y democráticos.

Otro elemento que es fundamental discutir y afinar en cualquier propuesta de desarrollo rural es la necesidad de internalizar el hecho evidente que la adopción del enfoque obedece a un imperativo social, económico y ambiental, a la luz del fracaso de los enfoques tradicionales. Esa constatación ha inducido al sector público y a la sociedad civil a preferir enfoques de políticas e inversiones que adoptan al territorio como objeto de análisis y locus de acción.

Ese enfoque privilegia agendas multisectoriales capaces de atender a todas las dimensiones del desarrollo. Eso como alternativa para superar la visión parcial de políticas sectoriales, desarticuladas, formuladas y ejecutadas de arriba hacia abajo. Y lo que es peor, predominantemente desde la perspectiva de la oferta.

Es decir, conjuntos de políticas predefinidas por la tecnocracia para una población rural meramente receptora pasiva de la intervención pública, excluyendo la posibilidad de una gestión participativa, perdiendo, por lo tanto, la posibilidad de construir verdaderas democracias.

Lo anterior es la antítesis de los principios del enfoque territorial. En efecto, la puesta en operación de ese enfoque de desarrollo requiere cambios sustantivos en el aparato del Estado y en la propia sociedad civil. Cambios referidos no sólo al objeto y sujeto de la gestión de las políticas –el territorio–, sino que también hace al nuevo relacionamiento entre el Estado y la sociedad civil para establecer procesos participativos de formulación de agendas con soluciones (proyectos y estrategias) que el

Estado puede ayudar a financiar en los territorios y de la cual su población del territorio es una agente y actor (sujeto y objeto) y, como tal, se compromete a ejecutar.

Es un proceso de colaboración participativa, de democracia abierta, de construcción del futuro desde lo local conjuntamente con lo nacional, teniendo siempre la perspectiva del Proyecto País.

Esos principios son consubstanciales de enfoques que adoptan los territorios como foco de análisis y locus para la acción.

Una vez que se define un Proyecto País y se adopta el Territorio como locus para la acción, pasamos a un cuarto tipo de comentario sobre la articulación de políticas.

Deseo dejar algunas ideas sobre los aspectos asociados a la articulación de políticas. Enfatizando su rol condicionante de las políticas sectoriales. Eso a la luz de su complejidad conceptual, política, institucional, financiera y técnica. No obstante, al mismo tiempo que reconocemos la riqueza de instrumentos existentes para facilitar la articulación de políticas públicas.

En ese sentido, se hace necesario resaltar el principio que la articulación es más que un simple mecanismo de planificación y asignación de presupuesto. La articulación por el contrario, es un instrumento que busca también fortalecer la participación de la sociedad civil, mano a mano, con el sector público y entre las organizaciones de la sociedad civil y los gobiernos locales, regionales y nacionales. Potenciando entre otros, los vínculos urbanos rurales.

No obstante la articulación no sólo se origina como una respuesta a un planteamiento teórico; al contrario, es también el resultado de la inadecuación de las instituciones responsables por el tema; de hecho, en la mayoría de los países del continente la instancia responsable por el desarrollo rural es o el Ministerio de Agricultura, o una Secretaría de Desarrollo Rural.

En el primer caso, el tema es tratado residualmente y en el segundo desarticuladamente del resto de Ministerios que deberían involucrarse armónicamente al proceso de desarrollo.

En ambos casos pareciera existir una distorsión en el entendimiento de la complejidad de lo que es un proceso de desarrollo y, por consiguiente, los

arreglos institucionales tradicionales terminan apoyando inadecuadamente situaciones que necesariamente requieren de la sinergia institucional.

Tal como se planteó anteriormente, el desarrollo sostenible es por definición de carácter multidimensional y por lo tanto obliga, en la práctica, a integrar las diversas dimensiones del Proyecto País. Es decir, la necesidad del tratamiento articulado de las políticas surge de la concepción del DRS, y no en los objetivos de eficiencia las acciones sectoriales.

En efecto, el desarrollo sostenible implica la atención simultánea de diversos sectores que conforman las estrategias de cada territorio, de los territorios y del país. Esas estrategias sectoriales requieren articular armónicamente las propuestas negociadas para cada sector y deben necesariamente tener una visión de largo plazo.

Conste que lo que estamos planteando es articular las metas sectoriales en respuesta a una estrategia de desarrollo territorial. Evidentemente es una estrategia que supera cada una de las propuestas sectoriales, ellas se complementan mutuamente y la sumatoria de las acciones sectoriales es mayor que la suma simple entre ellas.

Para cerrar mis comentarios, quisiese enfatizar que el enfoque que plantea el territorio como plataforma para armonizar políticas sectoriales en pro de objetivos estratégicos de largo plazo, esboza una nueva forma de visualizar las políticas sectoriales como coadyuvantes de la estrategia de desarrollo del territorio.

Es decir, el territorio termina siendo el escenario sobre el cual actúan los diversos actores de una obra denominada desarrollo territorial, ninguno de ellos substituye a otro, se complementan y generan sinergias que garantizan que el conjunto articulado de políticas producen efectos mayores que la sumatoria de las partes.

Sin embargo, es el desarrollo del territorio el que comanda el proceso de articulación y condiciona los aportes de cada sector.

En síntesis: los tres elementos fundamentales de mantener en mente es: a) la propuesta de DRS debe ser parte de una Política de Estado; b) El Territorio como locus de gestión de políticas participativamente formuladas; y c) La articulación (armonización) de políticas sectoriales en el Territorio.

## Síntesis en base a las jornadas académicas

Una transformación social, económica y productiva rápida requiere repensar el proceso, capacidad de innovación y mucha paciencia. PAZ Y CIENCIA.

Lo que se busca es dinamizar los territorios rurales a partir de su potencial endógeno con formas que respeten las formas y modos de asociación y producción autóctonas. Al mismo tiempo que se garantiza un marco legal que asegura una distribución justa de los beneficios y la gestión racional del ambiente. Todo ello como parte de la matriz nacional de desarrollo: sea desde la seguridad alimentaria, la soberanía alimentaria, la autonomía de las comunidades rurales, la vinculación entre la agricultura comercial y la pequeña agricultura, etc.

Me pregunto si ¿será posible canalizar la creatividad heurística del diagnóstico a lo propositivo? Es decir, transformar las brechas identificadas en la propuesta con alternativas complementarias que permitan formular una propuesta completa incluyente y democrática.

1. El desarrollo como un proceso tiempo y espacio. La transformación como un proceso de innovación de propuestas, marcos institucionales, políticas, instrumentos de inversión, métodos de trabajo, métodos de comunicación y negociación, esfuerzos especiales de formación de capacidades tanto de la población como de líderes políticos y también de la tecnocracia.
2. El enfoque para este tipo de análisis debería ser: ¿cómo contribuyen todos los estamentos de la sociedad para asegurar la **coherencia entre la concepción y la acción**?
3. ¿Qué sectores son estratégicos? Energía o alimentos. Economía comunitaria, indígena o capitalista. Propiedad privado o Estatal.
4. ¿Qué grupos deberían ser “preferidos” o “preteridos”?
5. Política de Tierras: el latifundio y minifundio. Como dar coherencia a una política que resuelva los problemas de producción y de distribución de los beneficios. La propiedad de la tierra es un factor determinante y por ende parece fundamental profundizar en el detalle para diversos tipos de propiedad. Otra vez, éste tipo de dudas deberían ser trabajadas en conjunto.



6. ¿Cómo buscar las complementariedades por el bien de TODOS? entre la economía indígena, el papel productor del Estado a la Keynes y la economía capitalista.
7. El papel que cabe a las empresas comunitarias: desde una visión etnocéntrica con principios asociativos y de reciprocidad, potenciando vínculos con mercados dinámicos para obtener beneficios sostenibles. Como aprovechar su producción y productos de cara al mercado.
8. El tipo de producción sostenible con una visión de largo plazo, y como se potencia la Agricultura Ecológica aunando esfuerzos hacia la Agricultura Sostenible. Aprovechar la biodiversidad por y para las comunidades rurales. Incorporar organizadamente las formas de acceder a mercados con éste tipo de productos.
9. Se deberían apoyar con ideas para establecer formas de articulación entre propuestas que aprovechan tanto las experiencias locales exitosas, así como de propuestas de política, mecanismos institucionales recientes que podrían ser útiles. Evitar el trabajo iniciando desde tabla rasa.
10. Las empresas comunitarias como agentes de acción y desarrollo. ¿se aprovecharán las EC existentes?. El tema de la propiedad comunitaria como instrumento de un proceso mayor de desarrollo.
11. ¿Cómo es posible respetar las autonomías indígenas y promover el desarrollo rural nacional?, es el tipo de preguntas a las que se podría contribuir. ¿Deberían regularse desde el Estado? En algunos casos la propiedad de la tierra no tiene la tradición Aymara, Quechua o Guaraní.
12. Políticas de Estado como marco que trasciende los períodos de gobierno y tiene una concepción de largo plazo, asegurando una sostenibilidad del proceso de desarrollo rural.



# Sobre las orientaciones y acciones agropecuarias y de desarrollo rural del Gobierno del Presidente Evo Morales Ayma

*José Núñez del Prado\**

Sería sumamente pretencioso generar la expectativa sobre una evaluación del gobierno del Presidente Evo Morales Ayma, porque además sería impreciso hacerlo solamente a partir de una cómoda mirada académica, a partir de un modesto artículo reflexivo y no con una metodología diseñada para el efecto, incluyendo todos los aspectos que conciernen a planes, políticas, programas y acciones correspondientes, un examen completo, incluso no solamente revisando documentación sino también incluyendo un trabajo de campo en relacionamiento con los principales agente económicos y actores socioinstitucionales sectoriales. Por lo tanto, los alcances del presente artículo sumamente limitados. Se trata de una reflexión seria y rigurosa desde el conocimiento y seguimiento sistemático de enfoques teóricos, sobre agropecuaria y desarrollo rural y de la realidad nacional general de estos ámbitos, sin abarcar todos los planos intersectoriales y multifacéticos sino los planos económico productivos, lo que de suyo es ya importante y tampoco se puede subestimar.

---

\* Economista, con Estudios de Maestría en Ciencias Sociales, Docente-Investigador del CIDES-UMSA y Responsable del Área de Desarrollo Rural.

## **Sobre la coherencia entre propuesta electoral, PND, Plan Sectorial y propuesta hacia la Asamblea Constituyente**

En una reflexión como la que nos proponemos, se hace siempre necesario revisar la coherencia existente a nivel de la emisión discursiva en los hitos de un proceso, para el caso, entre la propuesta electoral del MAS y de su candidato presidencial, y una vez ganador la traducción en el Plan Nacional de Desarrollo (PND), el Plan Sectorial del Ministerio de Desarrollo Rural Agropecuario y Medio Ambiente (MDRAMA), como su propuesta hacia la Asamblea Constituyentes en estos campos. Luego se hará necesario realizar la coherencia entre estas propuestas generales, con políticas, programas, proyectos y acciones en curso, para recién opinar sobre lo que desde nuestro punto de vista puede considerarse consistente o inconsistente, pertinente o impertinente, beneficioso o desfavorable, posible, viable o inviable en relación a algunas temáticas seleccionadas por su importancia y prioridad para la agropecuaria, el desarrollo rural y el país en su conjunto. (MAS-IPSP, 2005).

En el Programa de Gobierno MAS-IPSP “Bolivia digna, soberana y productiva. Para Vivir Bien”, el diagnóstico apuntaba la existencia de una crisis estructural, la consolidación del patrón de desarrollo primario exportador, privatización de la generación y uso del excedente económico, desestructuración productiva y empresarial, un desarrollo rural irresuelto, un estancamiento del sector externo, pobreza, desempleo e ingresos magros y debilitamiento del estado. La propuesta en el área económica apuntaba a un nuevo patrón de desarrollo mediante industrialización de recursos naturales, especialmente del gas natural, soberanía alimentaria y desarrollo productivo con generación de empleo, y mediante la construcción de una matriz productiva que contemple como actores fundamentales los hidrocarburos y la política energética nacional, minería, desarrollo rural productivo, tierra y territorio, el diseño de estrategias y políticas agrarias, los recursos naturales vinculados al desarrollo rural, la industria manufacturera, el turismo sostenible, artesanías y vivienda social, todo en medio de finanzas públicas orientadas hacia la estabilidad económica con equilibrios y sostenibilidad macroeconómicos en lo global, fiscal y monetario, con nuevo tratamiento

de las empresas capitalizadas, y de las relaciones económicas internacionales, de la integración y del comercio internacional, que incluía autonomías regionales y de los pueblos en el marco de un estado multinacional.

Como se sabe y no se puede dejar de anotar, están las concepciones sobre el desarrollo expresados en el PND, de las que nos interesa los que hacen relación y tienen pertinencia agropecuaria y rural, como el fundamento interpelador del desarrollo etnocentrista occidental y a la vez propuesta de Vivir Bien, “vivir bien entre nosotros”, visión cosmocéntrica sin asimetrías de poder, ya que “no se puede vivir bien si los demás viven mal”, como parte de la comunidad, en armonía con la naturaleza, “vivir en equilibrio con lo que nos rodea” o “vivir bien contigo y conmigo”, diferente del “vivir mejor” occidental e individualista, que está apuntando a la satisfacción compartida de las necesidades humanas más allá del ámbito de lo material y económico, con afectividad, reconocimiento y prestigio social, diferente del “bienestar” occidental. Así el desarrollo tiene que edificarse desde una lógica plurinacional de “convivencia civilizatoria”, humanizando el desarrollo como proceso colectivo. (Ministerio de Planificación del Desarrollo, 2006).<sup>1</sup>

En líneas generales se trataría de construir un Estado descolonizado, protagonista y promotor del desarrollo y potencia transformadora del cambio con solidaridad, cooperación y reciprocidad, combinando y complementando la acción espontánea de las leyes del mercado con la previsión consciente del Estado a través de la planificación de las realidades culturales regionales andinas, amazónicas, chaqueñas, chiquitanas y otras más, dando lugar a que el Estado restablezca sus funciones económicas en la producción, en las infraestructuras, en la comercialización y en el financiamiento, en medio de la democratización de la propiedad, del ingreso y del empleo. También se apunta a la soberanía alimentaria como base de la seguridad nacional está el consumo y el abastecimiento de los alimentos requeridos por la población, en base a la producción local nacional, con autoabastecimiento

---

1 “Vivir Bien” es una categoría reiteradamente utilizada y fundamentada por Aristóteles en su obra “Política” y en otras, en una verdadera coincidencia de la propuesta indígena andina del MAS, en aymara el Sumaq Amaña con una faceta del pensamiento en la cuna de occidente.

de las comunidades campesinas y de los pueblos originarios, garantizando acceso físico y económico a alimentos inocuos y nutritivos, promoviendo y recuperando las prácticas y tecnologías tradicionales para asegurar la conservación de la biodiversidad y la protección de la producción local y nacional, todo lo que requiere de la garantía estatal del acceso al agua, a la tierra, a los recursos genéticos, en apuesta por la biodiversidad y el uso sostenible de los recursos naturales.

En el acápite específicamente agropecuario del PND se brinda datos sobre una PEA rural agropecuaria de 80%, unas 600 mil unidades productivas agropecuarias de las cuales unas 400 mil son unidades familiares de campesinos e indígenas pobres, y un PIB agropecuario que aporta al PIB nacional en 14% absorbiendo 40% de la PEA nacional. Se advierte en el PND un detalle muy rico en diagnóstico de tenencia de tierra y otros rubros estructurales. Hasta el 2006 el INRA habría logrado titular algo más de cinco millones de hectáreas a favor de pueblos indígenas en las tierras bajas. Habría saneado 20.745.501 Has, titular 10.280.390 Has, estando en proceso de saneamiento 29 millones de Has aunque la superficie total a sanear sería de 56 millones de Has de una superficie esperada de 106.751.723 Has totales. Las áreas de pastoreo extensivo llegarían a 13 millones de Has y los cultivos agrícolas a 4 millones de Has, mientras que más de 41 millones de Has del total de la superficie boscosa han sido reconocidas como tierras de producción forestal permanente; de las cuales el 26% serían para protección y alrededor de 28,9 millones de Has para manejo forestal. Unas 19 millones de hectáreas de tierras públicas han sido declaradas como áreas protegidas. Con todo esto, un 80% de las unidades agropecuarias utilizarían el 3% de la superficie de tierras cultivadas, mientras que el 20% usufructúa el 97% de la tierra. La superficie bajo riego en Bolivia cubriría sólo el 11 por ciento de la superficie cultivada.

Para el 2015 el PND prevé implantar políticas estructurales de cambio del patrón de distribución de activos productivos y sociales, y mecanismos distributivos del ingreso, mediante estrategias y programas de desarrollo comunitario, con tasas de crecimiento más altas que las de los últimos 20 años y superiores a las tasas de crecimiento demográfico. En el período 2006-2011 se piensa conseguir una tasa promedio de crecimiento del PIB

de 6,3% y una disminución de la pobreza de 63% en 2004 hasta 50% por ciento en 2011; y la pobreza extrema de 35% en 2004 hasta 27% en 2011, reduciendo la tasa de desempleo abierto de 9% en 2004 a 4% en 2011, generando 90 mil empleos/año durante este periodo con un ingreso per cápita que subiría de 1.000 dólares en 2005 a 1.411 dólares en 2011, y donde la distribución entre el ingreso del 10% más rico respecto al 10% más pobre disminuirá de 29 veces en 2003 a 21 veces en 2011.

A su turno, el PND pretende la creación y desarrollo de empresas comunitarias conformadas por organizaciones indígenas, productivas, sindicales y de mujeres que elaboran sus propias propuestas de empresas productivas con el acompañamiento de las Brigadas de Jóvenes de profesionales recién egresados de las universidades estatales, donde las iniciativas seleccionadas recibirán el apoyo técnico y financiero del Estado para su implementación y para el pago de salarios que gradualmente se reducirá hasta que se alcance la autogestión de las mismas, pero también se fortalecerán iniciativas comunitarias existentes como Organizaciones Económicas Campesinas (OECAS), organizaciones de productores, microempresas, cooperativas entre otras. El proyecto actuará en los 80 municipios priorizados por nivel de pobreza teniendo meta la conformación de 1.600 empresas comunitarias y 25.000 empleos.

La propuesta de cambio consignada en el PND tiene la denominación de “revolución diversificada e integrada basada en el trabajo y el conocimiento”, y registra la necesidad de encarar una Transformación Estructural Agraria (TEA) para superar de manera permanente y sostenible, los problemas de pobreza de las poblaciones originarias e indígenas, comenzando por transformar la estructura de tenencia y de acceso a la tierra, favorecer el desarrollo de innovaciones tecnológicas, y del conocimiento, aumentar las coberturas de riego, ampliar el acceso a financiamiento, dinamizar mercados de productos agropecuarios e inserción en nuevos mercados, cambiar la matriz energética de la producción agroindustrial, orientándose hacia la agricultura ecológica, priorizando a las unidades pequeñas y medianas en integración vertical con la agroindustria y complementando agricultura con otras actividades no agropecuarias como turismo, manufacturas, artesanías, servicios, procesos de preindustrialización, que permitan desarrollar procesos de desarrollo local.

La primera política es la de “transformación de la estructura de tenencia y de acceso a la tierra”. Hasta el 2010 se modificaría sustancialmente la estructura de la tenencia de la tierra logrando el saneamiento de 56 millones de Has y distribuyendo 20 millones de Has a los pueblos indígenas originarios y campesinos. En un primer momento se procederá a efectuar la distribución y redistribución de 2.200.000 Has de tierras fiscales, para posteriormente certificar otras 2.300.000 Has hasta 2007 y sanear 36.900.000 Has. En el mediano plazo y como resultado del saneamiento de otras 31.300.000 Has se certificaría otras 7.500.000 Has como nuevas tierras fiscales, las que sumadas a los 8.000.000 de Has ya distribuidas como TCOs, hacen un total de 20.000.000 de Has distribuidas hasta el final de la gestión gubernamental. Las tierras a ser distribuidas con esta estrategia se entregarían con carácter de propiedad colectiva. Se organizará un registro nacional de familias y comunidades sin tierra y con tierra insuficiente y un registro nacional de tierras fiscales. En total hasta el 2010 se beneficiará a 51.600 familias indígenas y campesinos sin tierra o con tierra insuficiente de todo el territorio nacional.

Una segunda política dentro de la TEA corresponde a la “dinamización de las capacidades de nuevas comunidades y territorios” mediante asentamientos humanos asistidos en tierras fiscales y gestión territorial, que incluye el fomento de la autogestión indígena de sus Tierras Comunitarias de Origen (TCOs) y el fomento del desarrollo económico social de comunidades campesinas, pueblos indígenas y originarios, previendo implementar 1.064 asentamientos humanos comunales, cada uno de 100 familias en promedio, beneficiando a 106.400 familias hasta el 2010, estando previsto implementar 120 Planes de Gestión Territorial en TCOs de tierras altas y bajas, y 30 en otras áreas de tierras comunales y áreas priorizadas y de manejo forestal comunitario. También está la política de “afianzamiento del ejercicio de derechos de los Pueblos Indígenas y Originarios” para implementar un marco normativo e institucional favorable al ejercicio pleno de sus derechos, consistente en la recuperación de tierras degradadas subvencionando a 120.000 unidades familiares de producción agropecuaria (60 mil en el Altiplano y 60 mil en Valles) para recuperar tierras degradadas a través de enmiendas de materia orgánica, permitiendo recuperar 120 mil hectáreas



(una hectárea por familia) y generará empleo para 120 mil personas durante 6 meses. Incluye contrarrestar el avance del fraccionamiento de tierras a través de la reversión y redistribución intracomunal de las tierras en manos de los “residentes”, legalizando el mercado informal intracomunal que opera de facto, estableciendo límites máximos de superficie individual dentro de las comunidades.

Se consigna también una política de “Desarrollo Tecnológico de la producción Agraria”, para impulsar la investigación, inventariar y validar tecnologías nativas, apropiar tecnologías externas y promover la adopción participativa del conocimiento tecnológico con modalidades de aprender haciendo, escuelas de campo y de campesino a campesino. Se trabajará clasificando zonas donde se implante la agricultura ecológica y en zonas donde no sea posible ésta se promoverá la sustitución paulatina de agroquímicos por el manejo integrado de plagas y la fertilización orgánica de los suelos. También se consigna la política de “ampliación de la cobertura de riego”, en combinación con procesos de adopción de tecnologías de manejo del agua y el suelo en superficies mayores a 100 hectáreas, mediante fondos concursables bajo el enfoque de manejo de cuencas, con proyectos que garantizarán los derechos, usos y costumbres del agua. Por otra parte, se atenderá superficies menores a 100 hectáreas con inversiones públicas en microriego, así como el fomento a la inversión privada en riego tecnificado con asistencia técnica a ejecutarse a través de las prefecturas, municipios, el Servicio Nacional de Riego (SENARI), los Servicios Departamentales de Riego (SEDERI), estimándose siete organizaciones de regantes con 30.000 regantes a nivel departamental. Los beneficiarios de este programa serán organizaciones de regantes, sociales y productores agropecuarios de siete departamentos: La Paz, Potosí, Chuquisaca, Oruro, Tarija, Santa Cruz y Cochabamba. Aunque debería tratarse de un emprendimiento mayor que concierne a todo el sector, como parte de este sistema se considera al Censo Nacional Agropecuario para actualizar la información agropecuaria del país.

Se considera una política particular, la relativa a la “producción para la soberanía alimentaria”, para lograr la autosuficiencia alimentaria, priorizando la recuperación de productos locales orgánicos con alto valor nutritivo que han sido desplazados por alimentos foráneos, fomentando la agricul-

tura ecológica en sus diferentes componentes y comprende el aumento de cobertura de 4 meses promedio de desayunos escolares a por lo menos 6 meses y ampliando al almuerzo. Por otra parte, se consigna una política de “desarrollo rural”, para generar oportunidades de empleo rural no agrícola a partir de la industria (agroindustria y metalmecánica) turismo, turismo comunitario y ecoturismo, construcciones civiles, administración y gestión, comercio, metalmecánica, valor agregado a la madera, servicios, en base a la Planificación Territorial Municipal para emprendimientos no agrícolas, con base en la creación y desarrollo de las PYMES locales, asociaciones de productores, OECAS que puedan concursar y adjudicarse las licitaciones municipales, recurriendo a la promoción de mercados internos y externos y generando un sistema de inteligencia de mercados, también a la mecanización agraria con motores a gas o de biodiesel e incluso se piensa en un seguro agropecuario para los riesgos climáticos con proyectos apoyados por el Fondo de Desarrollo Productivo, el Fondo de Tecnología, el Fondo de Infraestructura, la Banca de Desarrollo Rural. Una última política considerada es la “industrialización de la coca” que resulta vital no solamente para las zonas cocaleras sino para el conjunto nacional rural y urbano.

Si se quiere ver más aún la orientación gubernamental en materia agraria y rural desde el punto de vista de su traducción por autoridades, profesionales y técnicos del sector, se lo puede hacer señalando los aspectos centrales de la última versión del Plan Sectorial del MDRAMA denominado “Revolución Rural, Agraria y Forestal”, que en sus partes diagnósticas apunta que el valor bruto de la producción agropecuaria empresarial ha subido de 17% respecto al total entre 1960-63 a 60% entre 2000 y 2002, que las superficies cultivadas por los campesinos en las tierras altas y bajas, aunque han crecido poco en términos absolutos de 1.082.000 Has a 1.329.000 Has entre 1980 y 2004, se han reducido de 87% a 58% respecto al total en el mismo período, mientras que las superficies de cultivos empresariales en las tierras bajas han crecido de 158.000 a 970.000 hectáreas en ese mismo período; que la contribución formal de los bosques, es relativamente pequeña, alrededor del 3% del PIB, aunque este dato captura principalmente la producción forestal legal de madera y castaña, siendo también la participación del empleo formal forestal en la PEA nacional solamente de alrededor

del 3%. Se apunta también que en Bolivia no existe todavía un importante desarrollo de actividades rurales no agropecuarias, que únicamente el 14% de la PEA rural se dedica a actividades no agropecuarias como el comercio, actividades de enseñanza y construcción, siendo que 83% del ingreso total de las familias campesinas está todavía basado en los sistemas productivos agropecuarios y/o forestales (Ministerio de Desarrollo Rural, Agropecuario y Medio Ambiente, 2007).

Entre las propuestas se alude la formación de una nueva economía basada en la reciprocidad y solidaridad, con una relación armónica de la sociedad con la naturaleza, para avanzar hacia el desarrollo rural integral y sustentable, con una economía rural más diversificada que posibilite el desarrollo de las economías comunitarias y campesinas, reiterando también en este documento la necesidad de avanzar hacia la soberanía alimentaria del país, y el desafío de promover una mejor distribución de la tierra y de otros activos productivos, recuperar el patrimonio de recursos naturales de las poblaciones rurales, impulsar la economía comunitaria y campesina con base en actividades rurales diversificadas, y procesos de industrialización en la agricultura y los recursos forestales, y priorizando algunos productos estratégicos como la coca.

La visión establece apuntalar la mecanización agropecuaria, la recuperación del patrimonio natural, la recuperación de la capacidad productiva de las comunidades andinas, la incorporación de alta tecnología en los procesos productivos y la industrialización de los recursos naturales, con una adecuada gestión ambiental orientada a satisfacer las demandas del mercado interno y alcanzar mercados de exportación, donde el Estado tiene un papel protagónico, vía la planificación del desarrollo, la intervención en la producción primaria y en la transformación agroindustrial y forestal a través de la constitución de empresas estatales en alianza con comunidades y asociaciones de productores, y la importante transferencia de recursos financieros y tecnológicos para los actores productivos rurales. Es decir que el Estado debe asumir roles ya sea como planificador estratégico del desarrollo, como dinamizador de procesos económicos a través de su intervención directa en la producción y/o en la producción conjunta de bienes y servicios, como garante de la distribución social del excedente, y como

promotor de la conservación del patrimonio de los recursos naturales renovables. El reconocimiento de los múltiples roles del Estado en el desarrollo rural precisa de la complementariedad de acciones del gobierno central, las prefecturas y municipios, con las organizaciones sociales de indígenas, originarios, campesinos, y gremios agropecuarios, todo en el marco de un enfoque intersectorial amplio, no exclusivamente agrario, que permita incrementar las oportunidades de trabajo digno para las poblaciones de centros urbanos intermedios y poblados rurales.

Se establece con claridad un desarrollo rural articulado al mercado, incluyendo como opciones económicas las basadas en el aprovechamiento de recursos naturales renovables, produciendo bienes con mayor valor agregado para generar una mayor riqueza a través con la articulación de los productores a mercados internos y externos. Redimensiona un desarrollo de intervenciones estatales integrales de carácter territorial, que articulan acciones de fomento a la producción como el desarrollo de infraestructura, investigación e innovación, y financiamiento, entre otras, donde las intervenciones territoriales ayudarían a construir alianzas duraderas entre las economías estatales, comunitarias, asociativas y empresariales, además del desarrollo de vínculos urbano-rurales más robustos, revirtiendo la lógica de terciarización de los servicios para el desarrollo rural, para que el Estado juegue su rol de proveedor de los servicios rurales, particular el desarrollo de la innovación y la asistencia técnica.

Con tales sustentos, la Revolución Rural, Agraria y Forestal para la Transformación Estructural Agraria, prevé la implementación de siete políticas dirigidas casi exclusivamente para los productores rurales de pequeña y mediana escala, contemplando la transformación de la estructura de tenencia y acceso a la tierra y los bosques; la dinamización y restitución integral de capacidades productivas; la transformación de los patrones productivos y alimentarios: la industrialización de los recursos naturales renovables; la conservación y aprovechamiento sustentable de la biodiversidad; la gestión agraria y forestal sustentable y la gestión ambiental. Se consideran por otra parte el fortalecimiento de la economía plural rural; la articulación de intervenciones en el ámbito agropecuario y forestal; la interacción entre actores territoriales y económicos; el impulso de forma

integrada y sinérgica a intervenciones territoriales y sectoriales en el marco del Desarrollo Territorial Rural, todo en medio de cuatro tipos de economías como la estatal, comunitaria indígena-originaria, campesina, y empresarial, donde interactúan dos tipos complementarios de actores, los territoriales-comunitarios y económicos. Todo ello en medio de cuatro tipos de políticas, como las políticas territoriales, las sectoriales, otras articuladoras y las de soporte. También se contempla tres procesos, el primero en relación con la transformación de la estructura de tenencia y acceso a la tierra y bosques, el segundo consiste en la puesta en marcha del Desarrollo Territorial Rural, que incluye la transformación productiva e institucional y el tercero con implementación de intervenciones sectoriales.

Entre las estrategias específicas, como la de construir el desarrollo productivo territorial, la finalidad es promover el desarrollo de complejos productivos a través de la incorporación de innovaciones tecnológicas; encadenamientos horizontales y verticales entre productores y productos vinculados al complejo, mediante la conformación de las Empresas Sociales, donde el Estado desarrollará alianzas con los productores rurales para la producción de alimentos estratégicos en el mercado interno, asegurándoles mercados seguros y precios justos, y permitiendo el abastecimiento normal de los mercados internos de productos, campo en el que se apunta explícitamente la Empresa Social Boliviana Azucarera, la Empresa Social Boliviana de carne y de productos cárnicos, la Empresa Social Forestal Boliviana, la Empresa Social Boliviana del Lagarto y otras Empresas Sociales: que respondan a la necesidad de controlar las asimetrías que existen entre los pequeños y medianos productores y otros actores empresariales en productos que presentan una alta capacidad de generación de excedentes en la cadena de valor, garantizando mejores y mayores beneficios para los pobres rurales, donde se adelanta que puede incluirse camélidos.

Están considerados cambios institucionales como el Consejo Nacional y los Consejos Departamentales de Desarrollo Rural, el Comité Técnico Ministerial, el Instituto Nacional de Innovación Agropecuaria y Forestal (INIAF) y la Plataforma Regional de Servicios Rurales (PRSR), como estratégicas, mientras que como soporte se tendría al Instituto Nacional de Reforma Agraria (INRA), al Servicio Nacional de Áreas Protegidas (SERNAP),

al Servicio Nacional de Sanidad Animal e Inocuidad Alimentaria (SENASAG) y al Centro de Investigación y Desarrollo Integral de la Coca (CIDIC) con sede en la ciudad de El Alto, previéndose también el Observatorio de Territorios Rurales, el Sistema Nacional de Alerta Temprana y Gestión de Riesgos, el Sistema de Catastro Rural, el Sistema Único Nacional de Información de la Tierra (SUNIT), el Sistema Nacional de Información Rural (Agropecuario, Forestal, Gestión de Recursos Naturales y de Mercados) que se constituirá a partir y sobre la base de la ejecución del III Censo Nacional Agropecuario, el Sistema de Prevención, Monitoreo y Seguimiento de Incendios Forestales y otros instrumentos de apoyo financiero como el Fondo de Desarrollo para los Pueblos Indígenas, Originarios y Comunidades Campesinas, FDPPIOYCC, el Fondo EMPODERAR, para garantizar la existencia de recursos financieros reembolsables y no reembolsables para ser transferidos directamente a las organizaciones comunitarias y económicas priorizadas en las áreas de intervención del programa EMPODERAR, en el marco de inversiones concurrentes con prefecturas del departamento y gobiernos municipales, el Fondo CRIAR seguridad alimentaria, el Fondo Experimental de Compensación por Servicios Ambientales, el Fondo de Crédito para el Desarrollo Productivo Rural, el Fondo para la Recuperación del Patrimonio de los Recursos Naturales y otros como el Seguro Agrícola Rural y la Educación Productiva Rural.

Un apunte concluyente por nuestra parte sería el relieves, que tratándose no de un partido sistémico tradicional, sino de una especie de confederación de movimientos sindicales y sociales diversos, en realidad y rigor todos movimientos políticos de la sociedad, es decir sin la consabida disciplina de unidad ideológica, política y orgánica reclamada siempre, seguramente a partir de la conformación de un centro o aparato –este sí partidario- neurálgico y nada participativo, aunque recogiendo consecuentemente pulsiones de niveles dirigenciales, intermedios y de base, bajo la notable conducción y decisión final del liderazgo indiscutible del Presidente Evo Morales Ayma, se logra una muy importante coherencia en el diseño, elaboración y formato de emisión discursiva con continuidad desde el período y la oferta programática electoral, pasando por el PND, el Plan Sectorial y también expresada en síntesis en las propuestas del MAS hacia la Asamblea

Constituyente, obviamente en líneas más genéricas, como formato mayor que sirva como “paraguas” conceptual que dote de fuerza constitucional al conjunto del proceso de cambio (MAS, 2007).

Como casi nadie esperaba, y en realidad como muchos segmentos afectados estaban pregonando respecto de caos de ideas y proyectos, incapacidad de talla estatal, sobre todo en el plano técnico, se podrán encontrar desfases o inconsistencias en la lógica interna del discurso diseñado, que los analizaremos en el acápite correspondiente, pero no se percibe ni se puede verificar dos o más proyectos o visiones contrapuestas, rupturas serias e inconsecuencias respecto del electorado que sustentó dicha plataforma. A diferencia de otras experiencias, no es que una cosa se afirmó en campaña y otra es la que se elaboró como plan de gobierno. Esto no es usual y es en todo caso altamente esperanzador respecto de que existe carta de navegación y norte donde se quiere llegar. Que se lo pueda compartir o no, asumir y respaldar es otra cosa. Esto cobra mayor importancia por la composición y extracción social campesina e indígena de la naturaleza del Gobierno actual, de su cordón umbilical con lo agrario rural, y es precisamente en este ámbito en el que se logra las mayores coherencias entre los diferentes planos y períodos a los que nos estamos refiriendo, y que consideramos la primera premisa básica de cualquier éxito buscado en materia de planificación del desarrollo, es decir claridad y no permanentes titubeos hacia uno y otro destino.

## **Sobre la consistencia entre las propuestas generales con las políticas, programas y acciones de gobierno**

Revisando las medidas agrarias del Presidente Evo Morales Ayma, ya a seis meses de gestión de su administración gubernamental, se anunció al país, se movilizó a las reparticiones especializadas para el efecto y se sancionó varios “Decretos Supremos Para la Nueva Reforma Agraria” sobre la temática agraria de tenencia de tierra, todos emitidos el 2 de junio de 2006, adelantándose legítimamente como Poder Ejecutivo a la Asamblea Constituyente, pero todavía en el marco de modificaciones dentro de la Ley INRA. Están

el D.S. No 28732, que abroga el D.S. No 28140 sobre la calidad de Propiedad Forestal del ex Presidente Carlos Mesa; el D.S. No 28733, destinando exclusivamente a favor de pueblos y comunidades indígenas, campesinas y originarias sin tierra o aquellas que la posean insuficientemente, todas las tierras fiscales disponibles, e incorporando modificaciones al Régimen y procedimientos de Distribución de Tierras Fiscales; el D.S. No 28734, con modificaciones al contenido del D.S. de política de acceso a la tierra y desarrollo productivo del ex Presidente Carlos Mesa; adecuando criterios para la fijación del valor concesional de adjudicación simple, a favor de colonizadores individuales, en la subzona de Santa Cruz; declarando Emergencia Nacional la conclusión del proceso de saneamiento de la propiedad agraria; derogando el decreto con medidas del ex Presidente Carlos Mesa sobre procesos de saneamiento.

En todo esto, que después avanzó consolidándose como conducta gubernamental de manera más contundente aún, no cabe duda de la orientación natural de un gobierno de base indígena, campesina y popular, que sin esperar contar todavía con una política global sobre Desarrollo Rural, se apresura a afectar el latifundio improductivo, especialmente de tierras bajas, para revertir predios sin función económico social y contar con tierras fiscales para destinarlas a comunidades campesinas y pueblos indígenas y originarios, desatando la reacción, también natural de neolatifundistas terratenientes. Sin duda fue un primer paso necesario y obligatorio de elemental justicia, pero que también denota, antes, desde entonces y en la actualidad, la ausencia de posiciones y políticas explícitas claras y de acciones más que de declaraciones sobre agrupar tierras de residentes, para enfrentar un otro problema central como es la persistencia del minifundio en tierras altas del mundo andino occidental, sobre lo que todavía no se avanza y parece no tenerse control ni posibilidades ciertas de reconducción, pero que es la otra cara de la moneda del problema tierra que no se puede seguir soslayando, porque no basta ni será viable de manera aislada el ofrecer asentamientos humanos en tierras orientales o distribución de tierras en dichos espacios.

De todos modos, el decreto más importante de todos los vistos constituye el 28733, donde se considera el marco las recomendaciones del Comité de Derechos Económicos, sociales y Culturales del Consejo



Económico y Social de NNUU, el Convenio 169 de la OIT ratificado por leyes bolivianas, el que consagra el dominio originario del Estado sobre la tierra, el suelo y subsuelo con todas sus riquezas naturales, la LSNRS-INRA que privilegia la dotación gratuita de tierras fiscales a favor de pueblos y comunidades indígenas, campesinas y originarias sin tierra o de aquellas que las posean insuficientemente. Considera que se han identificado bajo diferentes modalidades tierras fiscales disponibles, que se encuentran inscritas en el Registro de Derechos Reales a nombre del Estado y que no han sido distribuidas para lo que realiza las modificaciones correspondientes. Con dichas razones y argumentos de ley, se destina exclusivamente a favor de pueblos y comunidades indígenas, campesinas y originarias sin tierra o con tierra insuficiente, todas las tierras fiscales disponibles declaradas hasta la fecha y que sean declaradas como tales a la conclusión de los procesos de saneamiento en curso, con modificaciones de articulados que permitan agilizar esas determinaciones.

Es esencial comprender que en dicha normativa se consideran tierras fiscales disponibles aquellas en las que al término de su saneamiento no se hayan reconocido derechos de propiedad agraria y se las hayan declarado en esa calidad, las revertidas, las expropiadas y distribuibles de acuerdo a ley, las identificadas o certificadas como fiscales mediante otros procedimientos y las certificadas o declaradas fiscales en las que no se hayan otorgado derechos de concesión forestal, finalmente las que estén ubicadas en Área Protegida, y que de acuerdo a su norma de creación, no tengan restricción expresa y puedan ser distribuidas.

Posteriormente, en medio de controversias entre frentes de interés sobre la problemática de la tierra, todo ese proceso tiene un hito fundamental con la aprobación y promulgación de “Ley No 3545 del 28 de Noviembre de 2006”, denominada “Revolución Agraria – Modificación de la Ley 1715 – Reconducción de la Reforma Agraria”, que demuestra gran decisión y voluntad política del Gobierno del Presidente Morales Ayma, sobre todo en dirección de mejorar la aplicabilidad del sentido social de la Ley precedente y afectar el latifundio improductivo y brindar prioridad hacia nuevos accesos para la propiedad comunitaria y asociativa, aunque nuevamente tengamos que apuntar que notoriamente estaría ausente una

orientación para enfrentar el minifundio en occidente, hecho de todas maneras importante como antecedente previo a que la propia Asamblea Constituyente consagre un nuevo régimen.

Algunos párrafos de artículos seleccionados de dicha Ley dan cuenta de la orientación mencionada, como el que hace al objeto, para modificar e incorporar nuevas disposiciones, el que señala que la función Económico Social comprende, de manera integral, áreas efectivamente aprovechadas, de descanso, servidumbres ecológicas legales y de proyección de crecimiento; en saneamiento no excederá la superficie consignada en el Título Ejecutorial o en el trámite agrario, salvo la existencia de posesión legal. Igualmente los referidos a la Función Social o la Función Económico Social, necesariamente ahora verificada en campo, siendo éste el principal medio de comprobación con varios ámbitos de reclamo por los afectados. O el punto V que señala que el área de proyección de crecimiento de la mediana propiedad es del 50% y de la empresa agropecuaria del 30%, siendo que para la empresa agrícola será calculada desde un 30% hasta un 50% según parámetro establecido en reglamento, siempre y cuando no exceda la superficie mensurada en saneamiento o la consolidada como emergencia del mismo, y que para el cálculo del área de proyección de crecimiento, se tomará en cuenta el área efectiva y actualmente aprovechada, además del área de descanso en propiedades agrícolas. Se consideran áreas de descanso aquellas de rotación que tuvieron trabajos, mejoras e inversiones productivas claramente identificables y se las reconoce sólo en propiedades agrícolas. En predios ganaderos, además de la carga animal, se tomará en cuenta, como áreas efectivamente aprovechadas, las áreas silvopastoriles y las áreas con pasto cultivado. Importa apuntar también que la superficie efectivamente aprovechada en áreas agrícolas es la que se encuentra en producción; en propiedades ganaderas es la superficie que corresponda a la cantidad de ganado existente, o que los desmontes ilegales son contrarios al uso sostenible de la tierra y no constituyen cumplimiento de la función social ni de la función económico social.

Se mantiene y refuerza la exención del pago de impuestos para el solar campesino, la pequeña propiedad y los inmuebles de propiedad de comunidades campesinas, pueblos y comunidades indígenas y originarias, así

como el ejercer control social institucionalizado sobre el cumplimiento de la función económico-social en fundos agrarios, solicitando a las instancias competentes la reversión de tierras en caso de incumplimiento de la función económico social de acuerdo a las causales previstas en esta Ley. También impulsar y presentar planes o políticas de expropiación de tierras por causa de utilidad pública establecida en la presente Ley. Más nítido en este sentido es el que prevé expropiar fundos agrarios de oficio o a solicitud de parte, por causa de utilidad pública en los términos establecidos en esta Ley o revertir tierras de oficio o a denuncia de la Superintendencia Agraria, Superintendencia Forestal, Servicio Nacional de Áreas Protegidas, Comisión Agraria Nacional, Comisiones Agrarias Departamentales y Organizaciones Sociales Agrarias, miembros de la Comisión Agraria Nacional o de las Comisiones Agrarias Departamentales, por la causal de incumplimiento total o parcial de la Función Económico Social, que como contrapartida y para favorecer a los sectores históricamente afectados por el Estado en esta materia, incluye que las tierras fiscales serán dotadas comunitariamente o adjudicadas por el Instituto Nacional de Reforma Agraria, mediante trámite administrativo iniciado ante las direcciones departamentales, con base o los planes de uso del suelo y la capacidad de uso mayor de la tierra certificada por la Superintendencia Agraria y la Superintendencia Forestal, según la vocación de las mismas y a otros instrumentos técnicos de carácter público relativos a su vocación.

También hay articulados donde la propiedad agraria, bajo ningún título podrá dividirse en superficies menores a las establecidas para la pequeña propiedad. Las sucesiones hereditarias se mantendrán bajo régimen de indivisión forzosa. Con excepción del solar campesino, la propiedad agraria tampoco podrá titularse en superficies menores a la máxima de la pequeña propiedad, salvo que sea resultado del proceso de saneamiento. O reiteraciones que muestran la firmeza, indicando que indica que serán revertidas al dominio de la Nación sin indemnización alguna, las tierras cuyo uso perjudique el interés colectivo calificado por esta Ley, o el Art. 29 donde se recalca que es causal de reversión, el incumplimiento total o parcial de la Función Económico-Social, por ser perjudicial al interés colectivo, que la reversión parcial afectará aquella parte del predio que no cumpla la Función

Económico-Social, dejando claro que no serán revertidas el solar campesino y la pequeña propiedad, las tierras comunitarias de origen ni las comunales tituladas colectivamente, que las tierras expropiadas por incumplimiento de función social de pequeñas propiedades, serán dotadas a la organización social a la que correspondan o adjudicadas a miembros de la misma organización social. Sobre la carga animal, se sostiene que para predios con actividad ganadera se tomará en cuenta la relación de (5) hectáreas de superficie por cabeza de ganado mayor, en tanto se apruebe una Ley que establezca los parámetros de la carga animal en todo el país, priorizando áreas con equivalencias transitorias de un vacuno por diez cabezas de ganado menor siendo que los camélidos se tomarán como ganado mayor.

Hemos sido algo detallistas sobre este asunto, porque hasta el momento, en materia agropecuaria y rural, si bien se mantiene la lógica y coherencia discursiva del MAS y del Gobierno de manera inalterable, es en esta materia de acumulo histórico donde más se ha incidido en términos concretos, y sobre todo en dirección de lograr afectaciones hacia los terratenientes neolatifundistas del oriente y tierras bajas. De todos modos ni el saneamiento avanza con la celeridad proclamada, porque entre otras cosas tiene elevado costo y complejidad técnica, ni la afectación de latifundios se ha concretado en términos reales, no se ha implementado aún como hecho social y político masivo con impactos serios en el sistema de propiedad, acceso y tenencia, que no sea la distribución de algunas porciones importantes de tierras fiscales hacia entidades comunitarias, al parecer esperando reforzar posiciones gubernamentales a partir de mandatos desde la Asamblea Constituyente.

Pero lo anotado sucede casi en todos los planos del Plan Sectorial de la Revolución Rural, Agraria y Forestal, de la que ya existen varias versiones, más afinadas pero sin implementación efectiva aún, porque en la práctica se trabaja sobre normatividad e institucionalidad, programas y proyectos que ya estaban en marcha, sin mayores alteraciones y por lo tanto sin efectos ni impactos que aún puedan ser objeto de medición real y del correspondiente examen. Empero, transcurridos ya en el hechos dos años de gestión, no resulta subjetivo ni exigente verificar que muchos o la mayoría de los indicadores y metas previstas, en casos para que disminuyan, como los relativos a pobreza, o que suban, como los de producción, productividad,

que hacen a PIB, empleos, ingresos y que afectan consumos y seguridad alimentaria y afectan la dinámica agropecuaria y rural en su conjunto, como también la nacional, no estén adquiriendo ni aproximadamente el perfil de sustento y base necesarias para pensar que son ya un cimiento indiscutible para la implementación irreversible de los anuncios proclamados, y más bien, todo lo contrario, se observa en muchos ámbitos, despliegues muy frecuentemente registrados y tradicionalmente practicados por los distintos actores socioinstitucionales y los agentes económicos del sector, al calor de las pulsetas consabidas muy marcadas por emergencias contingentes y de coyuntura económica, pero donde visiones y confrontaciones políticas no son ajenas a dichos procesos.

Lo que se quiere es reiterar que se ha observado una gran dosis de coherencia entre los distintos planos enunciativos y entre distintos períodos pre y post electorales como gubernativos, que reconocemos como un valor en sí mismo, y como prerrequisito sine qua non para el éxito de cualquier política agropecuaria y rural, incluso coherencia entre postulados y manifestaciones de buena fe del nivel gubernamental sectorial documentadas en el material revisado, pero que por diversidad de circunstancias pierden coherencia en el momento de su implementación práctica y concreta, de una ejecución, que requiere el manejo y gestión de recursos materiales, humanos y financieros, en sujeción a modalidades y procedimientos administrativos reglamentados que no se pueden pasar por alto, y que al parecer, por el momento, se han convertido en barreras infranqueables para iniciar con la fuerza del caso los cambios anunciados.

Esto se observa sobre todo a partir del hecho de que fuera de las transformaciones revolucionarias relativas al poder, los cambios tecnológico productivos no siempre representan saltos bruscos que se registran de un momento a otro, sino que se van sumando, acumulando y proporcionando pautas certeras para continuar en el sendero asumido, lo que se hace imposible sin la convicción concienzuda y la predisposición plena para su praxis por parte de los agentes económicos que en estas circunstancias actúan como sujetos del cambio, cosa que está ocurriendo solamente en el plano doctrinal ideológico de muy grande espectro superestructural, pero no en procesos de formación y capacitación de amplios conglomerados de

productores, como lo exige el caso, por el hecho mismo de que también se ha verificado una incoherencia muy significativa entre los enunciados y emisiones discursivas muy generales y de corte conceptual relativas al proyecto histórico macro, pero que no aterriza en la necesaria disposición de todos los elementos e instrumentos necesarios para una operacionalización práctica y de sentido técnico, que implica a su turno serias bases de conocimiento sistematizado y traducido en fórmulas objetivas de actuación, organización de la producción en su conjunto y soportes técnico materiales que no están al alcance de la mano, sino que requieren profundos procesos de nueva vivencia para ser movilizados con efectividad, aunque se trate de conocimientos que provienen de la memoria histórica ancestral que ya no estarían acompañando tan sólo simbólicamente procesos de otra naturaleza sino organizando al conjunto productivo rural y nacional, gestando despliegues socioproductivos a su imagen y semejanza con amplio espectro y no en pequeños espacios socioculturales.

## **Sobre la viabilidad de propuestas y acciones agrarias y rurales del gobierno**

Anotadas las bondades y las dificultades de las orientaciones y acciones agropecuarias y rurales del actual gobierno, solamente a partir de un seguimiento sistemático pero no de una investigación a fondo, quisiéramos dejar sentada nuestra opinión sobre lo que desde nuestra mirada son asuntos centrales del proceso de cambio agrario y rural con incidencia nacional e histórica, como proclama el propio gobierno, y en relación a lo que con nuestra valoración podemos observar como propuestas y acciones viables o inviables en función de realidades y contextos objetivos.

Para ello es necesario señalar algunos parámetros o procesos que estaban ya en el escenario del desarrollo agropecuario y rural del país, para ver cuál es la actitud y definición sobre su cause futuro desde la perspectiva por parte del gobierno a la luz de la documentación oficial registrada antes, así como observar después los nuevos tópicos, las novedades planteadas y sus posibilidades de realización.

La política de acceso, tenencia y propiedad de la tierra contemplada en la Ley del Servicio Nacional de Reforma Agraria (LSNRA-INRA) de 1996, proclamaba un no al latifundio pero dejaba ventanas y puertas anchas para que las cosas quedasen como estaban. En esto, es inobjetable la voluntad política gubernamental de afectar los latifundios improductivos, de suyo loable, pero se lo hace con un nivel de generalización muy grande, haciendo consentir al país que todo Santa Cruz e incluso todo el oriente está plagado de gamonales terratenientes latifundistas que se hicieron fácilmente de tierra que ni la trabajan, la hicieron engordar, la hipotecaron, no pagaron los créditos y lo solucionaron con el cierre del Banco Agrícola y del Estado, que como sabemos bien existen y hasta pueden ser numerosos, pero que tendrían que recibir un tratamiento como tales, sin aglomerarlos en medio de los otros empresarios de vocación agropecuaria, con tierras bien habidas, que trabajan la tierra y han logrado, bien que mal, el famoso y ahora en crisis “modelo cruceño de desarrollo”, con lo que se cuenta con todo un frente adverso homogéneamente unificado alrededor de inviabilizar la democratización en la distribución de la tierra, hecho de fondo que está velando incluso un conjunto muy grande de otras posiciones y definiciones políticas conexas, como es el caso de las autonomías departamentales, la distribución de recursos del IDH, su respaldo al asunto de la capitalidad plena para Sucre y muchos otros, presentado un panorama muy complejo de intereses clasistas convertidos en regionales, que si no inviabilizan, por lo menos neutralizarán la profundidad y alcance de las medidas agrarias y frenarán temporalmente su aplicación práctica. En el otro polo, el de la persistencia minifundiaría en occidente andino, ya la propuesta es débil y no se avizoran acciones que viabilicen su solución en el contexto revisado (Núñez del Prado, 2006).

Por otra parte, como sabemos, una de las atribuciones que la Ley de Participación Popular establece para los nuevos municipios es la de llevar adelante el desarrollo rural, que de varias maneras, paulatina y débilmente se ha ido asumiendo, a partir de un desarrollo territorial seccionalizado con distritación interior y en medio de búsquedas de desarrollo económico local muy pregonado pero no efectivizado. Sobre esta parte, como se ha visto en la enumeración de orientaciones gubernamentales desde diversas

perspectivas, campantemente se elude el tema de la LPP y los municipios en términos doctrinales de desarrollo, y se da la impresión de sin convicción y a disgusto “no queda otra que tolerarlos”, pues como bien sabemos el verdadero sentimiento de los ideólogos indígenas sobre el particular, es que municipio es burgo, célula básica del desarrollo capitalista y de la modernidad, medida que representa para dichos ámbitos de pensamiento y no es del todo falso, una herencia colonial toledana más en la desestructuración de sus territorios. Por eso tiene mucho sentido y habría sido consecuente por parte de los nuevos actores y el gobierno, profundizar, perfeccionar y asumir la zonificación y mapeo en alrededor de treinta y cinco espacios socioeconómicos agroecológicos etnoculturales históricamente construidos, que abren posibilidades ciertas de reconstrucción de territorios ancestrales y de una nueva territorialidad para el desarrollo, que ha estudiado, rescatado y difundido en su momento el Viceministerio de Descentralización dependiente del Ministerio de la Presidencia, pero que sin efecto en la división político administrativa del país no cobra realismo ni fuerza para la distribución de recursos económico financieros ni para la gestión de recursos naturales. En cambio y sustitución de ello, tenemos finalmente, como se registró antes, y como está emergiendo de los acuerdos de cúpulas interinstitucionales sobrepuestas a la Asamblea Constituyente y para que ésta la asuma, verdaderos arreglos heterodoxos sumamente flexibles y para todos los gustos en materia de Visión de País, como aquello el Estado Unitario, Social, Democrático, de Derecho, Constitucional, Plurinacional, Intercultural, Autónomo, Descentralizado, que a su turno incluye arreglos también flexibles en materia de autonomías tanto departamentales, regional-provinciales, étnico culturales indígenas y campesinas como municipales. Nadie puede estar en desacuerdo de que se lleguen a acuerdos y consensos respecto de temas urticantes y generadores de conflictividad, pero ahora estamos analizando las posibilidades de una ingeniería territorial y de descentralización realista, viable para beneficiar el desarrollo agropecuario y rural y por lo tanto al país, cosa que difícilmente se podrá concretar si a los ya 331 municipios que fungen de republiquetas desarticuladas entre sí que se jalonean recursos de coparticipación tributaria y otros, se le aditamentan subdivisiones y más subdivisiones que fragmentan no solamente el territorio,



sino las posibilidades de desarrollo y la gestión razonable de recursos de todo tipo. En suma, la LPP y la municipalización, al igual que las autonomías departamentales, está siendo tolerada por el gobierno por la fuerza de los hechos, pero sin convicción, –como algunas realidades de economías agropecuarias de corte empresarial y comercial sobre las que no se abunda o por lo menos no están en el horizonte de visibilidad del gobierno, lo que puede ser lógico en términos de proyecto pero no de realidad actual y que finalmente no desarrollamos aquí precisamente por tratarse de temáticas no consignadas en la documentación revisada– combinando estos procesos con propuestas nuevas de naturaleza etnocultural que consecuentemente y lógicamente corresponde a su ideario, pero que a la postre, entremezcladas, superpuestas, yuxtapuestas, unas u otras se interferirán entre sí obstaculizando la efectividad de las políticas públicas diseñadas y del despliegue y gestión de recursos para el desarrollo deseado (Núñez del Prado, 2002 y Núñez del Prado, 2000).

El material revisado, sobre todo el de la Revolución Agraria, Rural y Forestal para la Transformación Estructural Agropecuaria, refleja, traduce, rescata, muestra su adhesión y se sujeta a la línea general del PND y al discurso ideológico gubernamental, por eso se cuenta con lineamientos sobre el nuevo rol del estado en varios frentes agropecuarios y rurales, incluyendo el de productor directo de bienes y servicios, también con lineamientos sobre soberanía alimentaria y sobre empresas comunitarias, entre otros, pero también incluye elementos convencionales, tradicionales, o por lo menos aspectos que ya estaban propuestos o en curso en medio de nuestra realidad rural agropecuaria, lo que podría entenderse como una positiva combinación de transformación e innovaciones propositivas con continuidad de algunos factores claves del pasado. Vemos ambos.

En general, todos, especialmente quienes no tenemos urticaria frente a los acontecimientos, que alentamos activamente éxitos para un proceso irreversible en su sentido histórico y de empoderamiento indígena y popular, al margen de cómo le vaya electoralmente después al Presidente Evo Morales o al Mas, que no estamos alineados con la conspiración clasemediera y menos con la de las oligarquías consabidas, pero que tampoco celebramos hipócritamente los constantes desatinos gubernamentales, cargados de un

nacionalismo étnico aymara y andinocentrista que no termina de generar procesos de hegemonía, de enamorar y llevar a todos tras de un proyecto unificador de nueva modernidad e identidad, esperábamos que semejante gesta emancipadora conllevara iniciativas novísimas a la vez que realistas en lo concerniente a la organización de la economía. Era aceptable, como lógica reacción a la pretendida dinamitación neoliberal del Estado como por necesidad y concepción, que se diseñara su potenciamiento, más que como estado grande y pesado, como Estado fuerte e inteligente, que podría reasumir roles incluso de Estado productor en sectores o mejor en rubros y empresas estratégicas, sobre todo vinculadas a la recuperación de los recursos naturales enajenados, como en los hidrocarburos o algunos otros. Por eso el país aplaudió la nacionalización de los hidrocarburos, para otros renegociación de contratos, pero que sea como fuere, vuelca la famosa distribución de 82% para las transnacionales y 18% para el país, beneficiando a regiones, departamentos, prefecturas, municipios, universidades y a toda la población.

Pero grande es la sorpresa a la vez que preocupación, cuando se observa que el ideario indígena y su proyecto, van de manera creciente, incluso con mucha convicción y apropiación, asumiendo como suyo y para sí, el retorno a un exagerado estatismo de corte keynesiano, practicado como programa por el populismo nacionalista de antaño, para ofrecernos un capitalismo de Estado, como el principal soporte de lo que se vende como otro patrón de desarrollo, que podría ser entendido y asumido como transición hasta forjar y afinar los detalle del programa y estrategia de implementación de la oferta nueva y propia, para un período determinado, difundido y explicitado de esa manera a la población y a la población que sostiene el proyecto político en curso, pero que observamos no es así, sino que es introyectado en la conciencia nacional y de la gente como el principal soporte de largo plazo, el que le brinda sostenibilidad a todo el andamiaje gubernamental, y que aunque sea de manera involuntaria o no buscada, se encostrará como tal para el resto de un largo camino, como elementos o cargas del pasado que fueron puestos como cimientos de un nuevo destino.

Tampoco se pretendían o esperaban situaciones adánicas, forjadas de cero o de la nada, con todo nuevo, eso no sería realista, pero las connotaciones referidas son preocupantes si no se enmiendan rápidamente, sobre

todo si ese exagerado estatalismo estratégicamente sobrepuesto fuera de historia, recurriendo a un libreto ajeno, como está dimensionado inoportuno e impertinente para parir nuevas canteras para nuevos desafíos, tiene íntima y también estratégica relación con la sobrecarga programática y de diseño de generación del excedente económico afincado en el aprovechamiento de los recursos naturales, círculo vicioso que nos acompaña siempre y del que al parecer no podemos salir, más cuando no hay visos de su anhelada industrialización interna, peor aún de una industrialización nueva y diferente, con distinta racionalidad respecto de su sensibilidad y tratamiento de la complejidad ambiental, de la biodiversidad o de asuntos tan candentes como el calentamiento de la tierra o el cambio climático y otros, tan asimilados a las cosmovisiones indígenas hoy en el poder, dando lugar más bien a que de manera reiterada, algunos analistas reprochen este modelo gubernamental como reproduciendo lamentablemente la denominada enfermedad holandesa.

Lo cierto, es que no hay sostenibilidad efectiva en desarrollo económico sin actores y agentes privados de amplio espectro, de todas las tipologías y tamaños, que junto a toda la población, es para quienes debería trabajar y a quienes se debe un Estado, para el caso un aparato estatal sectorial agropecuario y rural, aunque con todo derecho y con los mejores argumentos, los gobiernos seleccionen y privilegien como núcleo de su modelo a ciertos segmentos. En el país, las realidades y posibilidades de fortalecer y potenciar esta economía agropecuaria y rural privada es muy amplia y diversa, llena de experiencias y riqueza en potencialidades, a la espera de algún momento ser visibilizados e incluidos. Sin embargo de lo anotado anteriormente, dentro de las orientaciones gubernamentales, a decir de la documentación oficial revisada, no están ausentes los grandes conglomerados particulares y muy explícitamente los que habitan en tierras altas del occidente andino, aunque no exclusivamente. Aquí nuevamente sin mencionarlo abiertamente como parece que tendría que ser el argumento, no se cuestiona explícitamente el decurso de la Revolución Nacional, que fue la que engendró las economías campesinas familiares parcelarias tal como las conocemos y se despliegan en la actualidad. Sería éste otro aspecto tolerado por fuerza de los hechos, ya que en el fondo el sustrato del proyecto pareciera indicarnos que lo que

correspondería sería pasar, no solamente a una reducción al mínimo posible o a que funjan de conjunto vacío las economías comercial empresariales de todo tipo, sino también de esas economías campesinas, tan aludidas y utilizadas para el discurso del desarrollo rural y agrario por el Estado y los diferentes gobiernos, por las políticas públicas campesinistas en apariencia y anticampesinas en realidad, como por las intervenciones campesinistas de la cooperación internacional y las ONG's- IPD's, hacia la vigencia plena de las economías indígenas, como expresión efectiva de la descolonización prevista en materia de desarrollo rural y agropecuario, como parte de la propuesta de descolonización global del gobierno, que entre otras cosas a parte de ser adecuada y necesaria es donde mayores logros se están logrando en materia de conciencia nacional y dignidad para una mejor convivencia entre todo tipo de ciudadanos y ciudadanas, pero que precisamente por su trasfondo histórico y liberador, requiere no solamente de elementos simbólicos sino de aplicación práctica como en el caso al que nos hemos referido (Núñez del Prado y otros, 2007).

Entonces, pasar de economías campesinas a economías indígenas implica una profunda transformación, que no puede realizarse solamente con agregados o aditamentos leves sobre lo preexistente, con tejidos híbridos que finalmente no funcionan, camino este último que aparentemente sería el escogido por la propuesta gubernamental, a decir tanto de su documentación oficial como de sus acciones. Nos referimos a la complicada dualidad con la que se está manejando la actual administración del Poder Ejecutivo en esta materia, cuando para implementar concepciones e idearios económicos indígenas, como los de solidaridad, reciprocidad, redistribución, se escoge la vía del paradigma comunitario mediante el fomento de lo que genéricamente han denominado empresas comunitarias, pero que no serán implantadas como una nueva modalidad ni en sentido general de amplia cobertura rural, sino que pareciera que solamente se trata de una denominación aparentemente nueva para designar realidades existentes con carácter asociativo, unidades económicas o establecimientos económicos que se mueven en términos corrientes de intercambio mercantil y mercado, como son la muy grande diversidad de asociaciones de productores, Organizaciones Económicas Campesinas (OECAs), cooperativas agrarias de distinto tipo,

CORACAS, que es más, como se indica en los documentos, serían las inspiradoras y el modelo a seguir por el resto de empresas comunitarias nueva o que vayan surgiendo. En lo personal no tenemos nada que interpelar contra la existencia y funcionamiento de dichas unidades, todo lo contrario, y más aún cuando son invisibilizadas, incomprendidas, subestimadas y carentes de respaldo responsable en materia de políticas de promoción económica para su potenciamiento, mientras por su cuenta andan buscando un mejor posicionamiento a partir del reconocimiento de un tercer sector, junto al estatal público y privado convencional, el sector sociocultural de la economía, que no solamente busca lucro, sino desarrollo, sin paquetes accionarios de capital tradicional, sino funcionando en base a aportes en pocos activos y sobre todo trabajo, con esquemas que no se ajustan a la clásica distribución de utilidades sino a una razonable distribución de excedentes para capitalizar sus comunidades, etc. Pero una cosa son estas experiencias y otra es venderlas como prototipo de nuevas empresas comunitarias indígenas. Y no es que se esté deseando, auspiciando, promoviendo, o haciendo prospectiva como aprendiz de brujo sobre un posible fracaso de estas empresas comunitarias. Es posible y deseable que se potencien y florezcan exitosamente en todo el campo, pero las cosas deben discurrir como son sin autoengaños ni artefactos teóricos maniqueos. Se podría abundar más sobre el fondo de la viabilidad de unidades económicas indígenas, o de la organización de grandes espacios de economías agropecuarias y rurales funcionando bajo el paraguas de los paradigmas de donación y reciprocidad, en confrontación o aislamiento respecto de prácticas de intercambio mercantil y mercado, pero las limitaciones del objeto del presente artículo, solamente dejan este asunto para próximas entregas, en el seguimiento de políticas agropecuarias y rurales que estamos obligados a realizar de manera responsable.

Lo que se está insistentemente indicando por nuestra parte, es que no es con nuevas o novedosas designaciones, adjetivaciones y encabezamientos que cambian los fenómenos y procesos económico productivos, sin no es que están acompañados de verdaderamente nuevas plataformas de operacionalización, relaciones sociales de producción, sistemas de propiedad, organización de la producción y distribución, modalidades de gestión de recursos y similares, ya que si no es así, lo que se impone son la fuerza de los

hechos o de procesos y fenómenos que tienen mucha fuerza comprobada, como son las situaciones de avance y desarrollo de las relaciones mercantiles, del mercado capitalista en el agro y el mundo rural boliviano. Por eso resulta importante entender que la documentación revisada y el accionar concreto del gobierno, no solamente hagan alusión sino que practiquen la mantención de equilibrios y sostenibilidad macroeconómica como telón de fondo del conjunto de su intervención, sino que por todo lado y en relación a la totalidad de las políticas, programas y proyectos consignados, se explicita la consolidación, ampliación y búsqueda de mercados internos y externos, en lo que representa una adecuada diferenciación entre la consecuente e inobjetable como necesaria posición antineoliberal del gobierno respecto de su entendimiento y redimensionamiento del mercado. Empero, no queda claro, nuevamente, qué significa eludir los enfoques de productividad y competitividad que acompañaban el enfoque de cadenas productivas o de valor, que incluían mayoritariamente, directa e indirectamente, rubros agropecuarios y rurales, o el enfoque de clusters y conglomerados productivos complementarios por su carácter territorial, que podrían haber sido alterados en sus componentes de democratización interna entre los distintos eslabones o eslabonamientos, hacia la democratización efectiva de los ítems seleccionados, evitando que continúen como eslabonamientos y cadenas de poder, o seleccionando otros y nuevos rubros, desestimando algunos, etc, y finalmente qué es lo que se gana o cómo operará la propuesta de complejos productivos, amén de lo ya dicho sobre la intencionalidad de incorporar, equivocadamente desde nuestra perspectiva, al agente económico Estado como protagonista central también de los procesos agrarios, repletos de vitalidad comunal, familiar, privada, particular, individual.

Otra propuesta de cambio apunta a la superación de los esquemas tradicionales tan difundidos sobre seguridad alimentaria, que está siendo promovida para trastocarla por lineamientos y acciones de soberanía alimentaria. En este caso se advierte una connotación importante respecto de conciencia y actitudes tanto de la dignidad nacional, pero también geopolíticas y de seguridad nacional. No todos los países cuentan con una dotación tan vasta y significativa de recursos naturales renovables, tierra y territorio, floresta y fauna como biodiversidad abundante en diversidad de ecoregiones

y altitudes, incluyendo una secular cultura agrocéntrica y recursos humanos, como para plantearse un objetivo tan grande como es el de que el sustento nutricional y alimenticio de sus habitantes, por lo menos el fundamental, pueda correr por cuenta y riesgo interno. Esto tendría que ser visto de esta manera general, como país entero en relación al resto extranacional, y no como reflejan algunos párrafos revisados y testimoniados, pensando que “algunas comunidades rurales” tendrán garantizada su subsistencia mediante el autoabastecimiento, lo que no solamente parece aislarlas y privarlas de los beneficios que otras prácticas productivas y alimentarias de distintas regiones puedan proporcionarles, sino que se choca con los amplios procesos de desplazamientos poblacionales y migratorios tan practicados por amplios segmentos de población rural, sobre todo de campesinos e indígenas, pero también por las determinantes de intercambio de productos ente localidades, provincias y regiones. En este último espectro de cosas, preocupa la manera en que se puede implementar un propósito tan loable y que se presenta como muy lógico, el de la soberanía alimentaria a partir de esfuerzos puramente internos, respecto de las condiciones generales de funcionamiento de los mercados internos, como el relacionamiento mercantil ente los consumidores de la ciudad y los productores del campo, pero también el de la atmósfera de apertura comercial y relaciones comerciales agropecuarias con el resto del mundo, en situaciones donde el encierro y el aislamiento, la autarquía plena en materia alimentaria como en otras, parece muy difícil sino imposible e incluso no deseable para el desarrollo.

Ni la seguridad ni la soberanía alimentaria, con todas las connotaciones importantes que tiene esta última para la autodeterminación de un país que se proyecta más soberano, debería entenderse con un sentido de autoabastecimiento o autarquía, sino como la generación de condiciones para garantizar capacidad productiva por una parte y económica por otra, para que el requerimiento alimentario nutricional de la población esté cubierto, en buena medida, mediante disponibilidad y fuente interna de productos alimentarios nutricionales, pero que pueda complementarse –no depender– de productos alimentarios de otras latitudes, en lo nacional interno de otras ecoregiones o pisos ecológicos mediante operaciones de mercado. Ambas situaciones, en los hechos, dependientes y en función de condiciones y ca-

pacidades del aparato productivo agropecuario, agroindustrial, pero también de la economía en su conjunto, porque su comportamiento estará regido por las características y situación en materia de empleo e ingresos, siendo que en los aspectos donde más se puede incidir con políticas apropiadas, será en los hábitos de consumo, con gran carga cultural e idiosincrática, y que como sabemos en nuestro caso es altamente fruto de procesos de alienación y efecto imitación de otras realidades, en la mayoría de los casos, en medio de consumos suntuarios sin base nutricional ni saludable y lo peor con precios formados con parámetros a partir de factores externos y propagandísticos, publicitarios y de marketing que presionan con pulsión psicológica sobre poblaciones enteras, generando demanda espúrea.

En todo esto puede influir muy positivamente el proceso de descolonización en marcha, haciéndonos valorar nuevas pautas nutricionales y saludables, incluso producción muy propia, sin casarnos, por ejemplo, de por vida, con el pan de harina blanca, mientras existen innumerables posibilidades de elaboración de pan de harinas integrales con granos y cereales andinos como la quinua, el amaranto, tarhui, o una nueva gastronomía libre de colesterol y muy nutritiva como la basada en la carne de llama, etc y donde se pueden confeccionar enormes listados que ilustran mejor estas situaciones beneficiosas para el organismo personal, la alimentación y nutrición de las personas, pero también la salud de la agropecuaria y la agroindustria y su comercio en el país y hasta en otros mercados externos. En todo esto los procesos de educación alimentaria y nutricional alineada al planteamiento de soberanía alimentaria resultará vital, al igual que políticas de comunicación, para motivar y movilizar a los nuevos sujetos consumidores en un tiempo donde existen incluso cambios dietéticos radicales y hasta vegetarianos que habría que considerarlos por su pertinencia y perspectiva de avanzada hacia nuevos tiempos, como también con políticas de comercialización y mercadeo que reduzcan pérdidas por manipulación de alimentos y medidas subsecuentes de inocuidad alimentaria y nutricional.

Con todo, se trata de una propuesta que tendrá que alumbrar todo un nuevo proceso productivo agropecuario y rural, pero también dotarse de novísimos mecanismos de planificación alimentaria y nutricional como centro motor del Sistema Nacional de Planificación (SISPLAN) y sus componentes



en la mesoeconomía institucional intermedia departamental como de nivel municipal, y al parecer, en adelante, étnico cultural y regional provincial, lo que exige de una ingeniería articuladora sumamente compleja pero no imposible, sobre todo estudiando, como siempre debió hacerse, en cada módulo territorial correspondiente la brecha alimentaria y nutricional, que dé cuenta de disponibilidad de alimentos por una parte y de requerimiento de alimentos por otro, todo traducido en términos y parámetros nutricionales, en kilocalorías, proteínas animales y vegetales, sales, minerales, etc, para contar en cada caso con estrategias para cerrar las brechas identificadas. En todo caso, en materia de planificación tecnoburocrática, siempre todo se puede lograr a nivel de gabinete, lo difícil es su traducción en la realidad, y sobre todo haciendo jugar realísimamente al factor que no puede soslayarse, tampoco en el campo de la soberanía alimentaria como es el mercado o son los mercados que tienen lugar en medio de la actividad agropecuaria y rural, donde están las dinámicas, hábitos culturales y de consumo de los mayores conglomerados humanos del país, pero también el comercio exterior de este tipo de productos.

Es de esperar que todo este tema de soberanía alimentaria esté articulado y no suelto con procesos también propuestos por el gobierno nacional, como es el ALBA y el Tratado de Colaboración de los Pueblos (TCP), para con un conjunto de esfuerzos de similar orientación, por lo menos se pueda realizar un tratamiento científico adecuado para dilucidar el estatus de alimentos resultado de manipulaciones genéticas e injertos como son los transgénicos, sobre lo que todavía no está dicha la última palabra, incluyendo avances en materia de producción agroecológica y orgánica, pero también para poder enfrentar las donaciones de alimentos, que por lo menos en el caso del trigo han inhibido capacidades y potencialidades internas, pero también soberanía nacional.

Aunque en la propuesta del gobierno del Presidente Evo Morales Ayma se registran tímidamente atisbos para fomentar la agroindustria, hay que anotar por nuestra parte que no será posible no solamente lograr soberanía alimentaria sino tampoco desarrollo nacional, si no se afronta con total decisión política el desarrollo agroindustrial de base regional en todos los ámbitos y con las características que resulten de realidades regionales histó-

ricamente construidas. Sobre el particular, ahí está el denominado modelo cruceño de desarrollo, sobre bases de una agroindustria, que amén de estar sustentada en la explotación irracional de recursos naturales y mostrar visos muy notorios de insostenibilidad ambiental, incluso económica, como ya sucedió con los ciclos del azúcar y el algodón, y como se está presentando en la industria de oleaginosas y especialmente de soya, representa un avance que en varios casos nos enorgullece. En todo caso habrá que redimensionar esa experiencia, pero no se puede sino respaldar los proyectos que en la misma dirección están realizándose en algunos lugares como en los valles de Tarija, Pando y Beni, como en todo el resto de tierras altas de occidente andino, siendo urgente estudiar la agroindustria de base agrícola, la que se apoya en frutas, la de base ganadera, la forestal maderable y no maderable, como el conjunto de la que podría tener lugar a partir del aprovechamiento silvicultural, para lo que sobran los ejemplos y ámbitos geográficos como la amazonía, las llanuras benianas, el Chapare cochabambino, los yungas y el norte del departamento de La Paz, y muchos otros en el resto del país.

Pero la agroindustria requiere de actores y agentes económicos muy caracterizados, con psicología y cultura empresarial que también hay que construir en adecuación a los lineamientos establecidos en el PND y el Plan Sectorial, sin considerar que empresarios solamente son los criollos o mestizos hispano parlantes que invierten recursos propios o conseguidos de la banca privada y de programas estatales y públicos, sino que también pueden estudiarse nuevas perspectivas agroindustriales, apoyados en nuevos empresarios de base campesina e indígena, que requieren formación en ingeniería agroindustrial y de sostenibilidad ambiental, de gerencia y gestión de negocios pero también de relacionamiento con el mundo financiero y los mercados internos y externos. Hay que considerar que afincarse solamente en una visión de autoabastecimiento puede resultar inhibidora para dichos propósitos y que es contingente gestar articulaciones realistas entre la propuesta de soberanía alimentaria con políticas y emprendimientos para hacer nacer, incubar y desarrollar agroindustria en todas las regiones. Un ejemplo concreto, puede pensarse desde una lógica positiva, preactiva y sinérgica respecto del nuevo rol que debería exigirse en el ámbito señalado a

ONG's-IPD's, que en varios casos y juntas, representan tal vez experiencias y situaciones más significativas que las arrojadas por los ejercicios de extensión agropecuaria del antiguo IBTA como del privatizado SIBTA, pero que sin modificación continuarán en el mismo estadio de desenvolvimiento, y que con impulsos y transformaciones pueden convertirse en el dínamo motor de una urgentemente requerida agroindustria nacional.

Finalmente, aunque parezca una perspectiva muy académica, sería recomendable que en un proceso de cambio genuino como el que transcurre en Bolivia, no se entierre ni subestime políticas respecto de procesos que se observan mediante herramientas de la economía política sobre transferencias de valor y enfoque de renta de la tierra, buscando luego su traducción en medidas de política pública, puesto que no todo puede abordarse exclusivamente a partir del tratamiento de los resultados, las consecuencias, de lo fenoménico de los procesos que interactúan en la formación social boliviana y donde corresponde agregar una mirada analítica desde la perspectiva de las consecuencias, pero sobre todo de la esencia, que tiene que ver con el funcionamiento de la economía mercantil en general, una de reproducción simple, y la otra de reproducción ampliada, habiéndose detectado que se cumple a plenitud tanto la transferencia de valores de las economías campesinas e indígenas hacia el resto nacional plenamente capitalista, como el funcionamiento de los mecanismos de renta de la tierra, que benefician estructuralmente tanto a economías agrarias capitalistas del país, al resto capitalista nacional como a los ámbitos del exterior según los casos, con base en la explotación de campesinos e indígenas, que por suerte está siendo retomado y reivindicado por su gran utilidad para la interpretación de nuevos sucesos en la relación económica internacional y en el marco globalizador.

Se está registrando una adecuada crítica de las mediatizaciones y tibieza de la denominada economía del medio ambiente, que acomoda los recursos naturales al enfoque marginalista neoclásico, y se viene reivindicando la teoría de la renta en su conjunto, poniendo énfasis en los aportes marxistas sobre la renta absoluta y su actualidad y utilidad para interpretar nuevos fenómenos, donde se subraya algunos cambios, en medio de controversias de tonalidad o matices respecto de si es más significativa la renta diferencial o absoluta, pero en todos los casos destacando su importancia y vigencia

en la actualidad. Está primero, precisamente, la reemergencia de la renta absoluta con renovada importancia y peso en el análisis. Se advierte sobre la aplicación de la renta territorial, especialmente la renta absoluta, una vez aplicada a la interpretación de los recursos naturales renovables y no renovables, extendiendo o superando grandemente su sola aplicación al recurso tierra, que la constreñía al orden interno nacional. Aquello implica una lectura de mayor alcance como es el plano de las relaciones económicas internacionales y el comercio exterior, la apertura externa. A su vez ello conlleva la intervención de un nuevo actor no considerado del todo en la literatura clásica y convencional sobre renta territorial como es el Estado, rol que efectivamente puede jugar en los marcos del PND pero que no se lo consigna de tal manera. Está comenzando una nueva oleada de análisis con repercusiones en el funcionamiento de la interrelación económica entre naciones, especialmente entre norte y sur, centro y periferia, y alrededor de recursos naturales claves y estratégicos como son los recursos no renovables hidrocarburíferos de gas y petróleo, minería, energéticos, agua y también con implicancias nuevas sobre la renta de la tierra para productos transables internacionalmente o de exportación.

En el intento hay que registrar en este propósito tan importante a autores como David Debrott Sánchez con aportes teóricos y empíricos sobre el caso del cobre y el petróleo y en alusión a la importancia de la temática sobre las soberanías nacionales de nuestros países en relación al peso de las transnacionales en recursos naturales y el nuevo papel del Estado; Asbrúbal Baptista y Bernard Mommer sobre teoría y práctica petrolera en Venezuela en el marco del capitalismo rentístico; Flichtman en la Argentina. Debrott Sánchez, uno de los autores más conspicuos sobre la temática sostiene críticamente, por ejemplo, que en materia de medidas concretas no se supera aún el tradicional enfoque ricardiano negando la posibilidad de que exista una renta de carácter absoluto, y centrándose más en la renta diferencial a nivel internacional, que aparece por la limitación de la naturaleza, por ser un medio de producción no producido, limitado, apropiable privadamente, y que en consecuencia la renta a nivel internacional surge también por diferencias naturales de productividad, identificando en ello una de las contradicciones más relevantes en la economía mundial contemporánea;

por una parte, el dominio estatal efectivo sobre los recursos naturales, mineros y energéticos, aparece como una traba a la acumulación ilimitada de capital transnacional; pero por otra parte, la apropiación estatal de la renta absoluta originada en dichos sectores se transforma internamente en una suerte de acumulación originaria en los países que la reciben como ingreso (Debrot Sánchez, ...). En referencia a estos últimos aportes sobre renta de la tierra de recursos naturales en relación a mercados internacionales y participación estatal, se podrían entender como un nuevo campo de comprensión de la renta del recurso tierra, particularmente para productos agropecuarios y silviculturales que hacen al desempeño económico de economías campesinas e indígenas, aunque no exclusivamente en dirección o con potencialidades de exportación, donde pueden anotarse sobre todo los casos como quinua, oleaginosas, madera y sus manufacturas, camélidos (fibra y carne), castaña, banana, palmito, bovinos (carne), uvas-vinos-singanis, trigo y maíz duro/avícola, agregándose proyectos turísticos, todos con enormes potencialidades, pero que para un tratamiento más adecuado requieren de estadísticas e información especializada seriada de precios y rentabilidades por producto y país.

Si retornamos al tema central, la viabilidad del PND y Plan Sectorial agropecuario y de desarrollo rural pero en relación a estos últimos temas tratados, se puede señalar que de manera muy puntual aunque genérica, se ha dispuesto avanzar en el desarrollo territorial, que es lo que corresponde y sobre lo que existen aportes de terceras instituciones que no tendrían que desestimarse, pero sobre todo existe por parte del gobierno un verdadero aporte respecto de períodos y situaciones anteriores, y es la fijación –seguramente por su raigambre indígena– con los recursos naturales y sobre la necesidad de su recuperación en casos que ello corresponda y utilización adecuada en beneficio de la población en términos sostenibles. Lo cierto es que es con este gobierno que se avanza sustantivamente en la conciencia nacional respecto de la dimensión y rol que deben jugar los recursos naturales y en este caso no renovables para un destino mejor, y al margen de centrar la estrategia del excedente en función de los recursos especialmente no renovables, como siempre, de manera todavía un tanto caótica y nada sistemática, pero el sentido común de la gente ha crecido en materia

ambiental, de recursos naturales como de biodiversidad, presentándose una oportunidad de oro para ejercitar nuevos planteamientos y disponer nuevos derroteros en todos estos rubros. No solamente está el asunto y cosmovisión de los pueblos indígenas sobre tierra, territorio y territorialidad como centralidad hacia el futuro, están sobre todo en perspectiva el tratamiento del germoplasma animal y vegetal y los patentes como propiedad intelectual sobre la biodiversidad que pretenden obtener los países del norte industrializado y rico, pero también el tratamiento pertinente que el gobierno realiza sobre el recurso agua, en un planeta que de 2/3 de agua contiene solamente 1% de agua dulce para usos humanos, cada vez más en disputa por su control, cada vez menor en cantidad y calidad, y cada vez más mercantilizada. No cabe duda que el gobierno tiene el apoyo de todos para ejercer soberanía en todas estas materias, pero también debe demostrar ingenio y adecuación a los nuevos tiempos, por ejemplo valorizando y recuperando en recursos financieros para nuestro desarrollo el aire generado por nuestra amazonía que funge de pulmón del planeta y que ya respiran las poblaciones del primer mundo, lo que requiere, es cierto de emprendimientos novedosos y complejos para separar dióxido de carbono y oxígeno que tiene que ser comercializado mediante brokers especializados, en gestiones ante corporaciones y empresas europeas, norteamericanas y asiáticas, que se benefician al quedar exentos de tributos o pagando menos impuestos en sus respectivos países, al estar articulados a la preservación ambiental, en momentos de alarma mundial por el calentamiento de la tierra o efecto invernadero, el hueco de ozono con mayor radiación solar, el fenómeno del niño, y los varios tsunamis y desastres naturales que vienen azotando a la humanidad. Tampoco se advierten medidas tan creativas y convocantes como las recientemente adoptadas por el actual gobierno del Ecuador, que anuncia al mundo que desestima voluntaria y unilateralmente explotar los recursos hidrocarburíferos en una región amazónica de su territorio en resguardo de sus bosques y del medio ambiente planetario, renunciando a lograr por esa vía 800 millones de dólares/año, pero a la vez invocando a la comunidad internacional compense dicho aporte al equilibrio del planeta de manera conciente y en medio de una nueva racionalidad. Ese tipo de apuestas de nueva mentalidad y pedagogía como racionalidad es la que

exigimos de nuestro gobierno y que no cursan ni en el discurso de nivel operativo ni en sus acciones.

Hay que ponderar también el importante esfuerzo de la actual administración gubernamental por superar visiones estrechas unisectorialistas, centradas exclusivamente en lo agropecuario, que resultando central, sin embargo inhibía una mirada multisectorial e integral, con articulaciones multifacéticas, primero respecto del papel clave y no solamente complementario que puede jugar los aspectos no agropecuarios en el desarrollo rural, donde se inscriben el turismo rural, o el etnoecoturismo comunitario, los servicios a la producción o los independientes, el transporte y otros rubros; y luego la imperiosa necesidad de integrar políticas económicas y sectorial productivas con las políticas sociales de educación, salud, saneamiento básico, etc, plano este último sí identificado en líneas generales, pero sin la explicitación del cómo se logran esos empalmes necesarios, hecho que no se resuelve con la reiterada referencia a tratamientos de dimensiones transversales, sobre todo de carácter étnico cultural. Ya se apuntó y lo reiteramos, aunque se prevé desarrollos en todos los sentidos con orientación de mercado, no se abunda en el andamiaje anunciado como nuevo en este plano, sin consignar tratamiento de espacios y canales de comercialización y mercadeo de nuevo tipo que serían implementados, el rol de ferias campesinas, la intermediación creciente, y sobre todo del tratamiento de la también creciente agricultura de contrato, debido a la proliferación de los pedidos con cupos de productos por parte de empresas y corporaciones ligadas a los supermercados urbanos modernos que requieren procesarse especialmente.

Igualmente, aunque es promisorio el establecimiento de la Banca de Fomento Productivo, que convive aún con la banca privada (Banco Unión) y que no ha resuelto en términos definitivos el estatus del FONDECIF y NAFIVO, que se mueven aún con lógicas anteriores, pero que de todos modos tendría que erigirse como banca de desarrollo, banca de inversión de segundo piso que trabaje en una nueva pedagogía productiva donde todos los agentes económicos aprendan a elaborar proyectos de desarrollo bancables y el Estado, vía esta institución a leerlos y evaluarlos adecuadamente, logrando que los proyectos valgan por sí mismos sin recurrir a

onerosas hipotecas, donde también es notorio su movimiento todavía mayoritariamente urbano, por otra parte, se advierte un escaso tratamiento de las finanzas rurales y de renovados sistemas crediticios, donde está claro el clamor de los pequeños productores por que se generen nuevos productos financieros que superen el microcrédito devenido en crédito de consumo contingente, para pasar a modalidades leasing, warrant, con capital de riesgo y de operaciones accesibles para movilizar las capacidades instaladas en este tipo de economías rurales.

Con todo lo visto y en todo caso, se trata de un gobierno democrático, constitucional y legítimo, que propicia transformaciones y cambios largamente anhelados por la mayoría de la población, irreversibles a estas alturas en el sentido que la Bolivia de ayer no volverá a ser ya la misma, gobierno que en vez de generar violencia y echar gasolina al fuego como se le endilga, más bien juega un rol de pacificación y cierre de las heridas históricas, permitiendo vislumbrar un futuro más promisorio hacia delante. Habría sido lamentable que por la ausencia de un factor histórico como el presentado alrededor del Presidente Evo Morales Ayma, las masas indígenas y populares postergadas siempre hubieran tomado las cosas sin mediación alguna y asumido soluciones de alta conflictividad, violencia y hasta generadoras de guerra civil, o por otro lado, desde mi perspectiva personal, también resulta preferible que no estemos frente a un ideario indígena romántico y extremadamente utópico por respetable que sea, como el que tiene lugar en la sierra lacandona y Chiapas en México, donde a la cabeza del Sub Comandante Marcos, los indígenas aspiran y luchan por cambiar el mundo pero sin tomar el poder, de todos modos no como actores ni protagonistas directos del cambio, y que por contrapartida en nuestro caso estemos jugando a la historia real a la cabeza de sujetos indígenas, pero que tienen la obligación de construir un nuevo mundo o una nueva Bolivia para todos, por lo que resulta responsable que se afinen y enmienden las debilidades y falencias existentes en lo referente al proyecto ideológico político, al programa, que se afinen la propuesta y las acciones, en este caso de desarrollo agropecuario y rural, y que nos vaya bien a todos, porque caso contrario no se vislumbran oportunidades de oro para cambiar el país sin indígenas ni masas populares y menos contra ellas.



## Bibliografía

DEBROTT SÁNCHEZ, David

s/f *Recursos Naturales en la Economía Mundial*". Notas sobre el problema de la renta y la soberanía nacional a partir de la situación actual de la industria del cobre.

MAS-IPSP

2005 Programa de gobierno: *Bolivia digna, soberana y productiva para vivir bien*. Noviembre.

MAS

2007 Propuesta de Constitución Política del Estado elaborada por el equipo técnico de apoyo a la bancada nacional del MAS. Separata publicada en el Periódico La Razón.

Ministerio de Desarrollo Rural, Agropecuario y Medio Ambiente

2007 *Plan Sectorial. Revolución Rural, Agraria y Forestal*.

Ministerio de Planificación del Desarrollo

2006 Plan Nacional de Desarrollo. *Bolivia Digna, Productiva, Soberana y Democrática Para Vivir Bien*. Gobierno de Bolivia.

NUÑEZ DEL PRADO, José

2005 *Elementos para el tratamiento del recurso tierra en la Asamblea Constituyente*. Fundación Estrategia. La Paz. Bolivia.

---

1994 *Balance del desarrollo agrario en Bolivia*. CIDES/FIDA.

---

1995 *Servicios a la producción. Región y desarrollo agrario*. Academia Nacional de Ciencias-PL480.

---

2000 *Pueblos Indígenas y Originarios de Bolivia. Diagnóstico Nacional*. MAPIO-BM. La Paz. Bolivia.

---

2002 *Visiones comparadas sobre desarrollo rural*. Ed. G-DRU-ILDIS. Serie Debate Político No 10. La Paz. Bolivia.

---

2006 *Tratado de libre comercio Bolivia – Estados Unidos. Dos miradas del impacto en el agro campesino indígena.* Ed. CIPCA. La Paz. Bolivia.

---

2006 *Diálogo Nacional Bolivia Productiva. Memoria.* MPP, La Paz.

NÚÑEZ DEL PRADO, José y otros

2007 *Principios para una economía solidaria y recíproca. Propuesta de texto constitucional.* IIE/UMSA-CIOEC-FBDM. La Paz. Bolivia.

# La imperiosa necesidad de construir políticas de estado versus políticas de gobierno\*

*Jorge Albarracin Deker\*\**

## Introducción

El desarrollo agropecuario en Bolivia y la construcción de una ruta de desarrollo, a través de la planificación y la elaboración de políticas, desde la reforma agraria de 1953, ha representado la construcción de políticas que por un lado reflejaban propuestas de gobierno y por otro el abandono o la continuidad de determinadas políticas de Estado.

La actual situación del sector agropecuario, es en parte reflejo de la implementación de políticas coyunturales, de corto plazo y de gobierno, en su mayoría dirigidas y sesgadas a determinados actores. El Plan Nacional de Desarrollo y las últimas propuesta de un Plan Sectorial Agropecuario, nos muestran que las políticas que se están proponiendo están sesgadas por ideologías políticas partidarias, aspecto legítimo ya que las estrategias, planes y políticas se construyen dependiendo de quien este en el gobierno.

En el presente artículo estamos entendiendo y diferenciando las políticas de Estado de las de gobierno, entendiendo a las primeras como aquellas

---

\* Este artículo es parte de la tesis doctoral sobre: Desarrollo Agropecuario en Bolivia: análisis de la construcción de la ruta de desarrollo agropecuario en Bolivia; Estrategias y planes de desarrollo agropecuario de Bolivia 1952-2002.

\*\* Docente – investigador del CIDES-UMSA, actualmente Coordinador de Formación Post-gradual.

que responden a una visión, estrategia, necesidades de la sociedad y de los ciudadanos que viven en un país y, lo mas importante, que las mismas sean y tengan una institucionalidad, es decir normas, reglas, acuerdos y consensos que van mas allá de coyunturas y situaciones particulares. Por políticas de gobierno nos referimos a aquellas que se construyen de manera coyuntural, que responden a ciertos intereses e ideologías (que a la larga pueden crear y generar, al igual que las malas políticas de Estado, diferencias y estructuras sociales inequitativas), de corto plazo y sin un consenso de construcción de sociedad, que incorporan la característica de abandonar y descartar los pocos logros y avances positivos que se ha logrado en gestiones anteriores.

El objetivo de este artículo es el de mostrar el proceso histórico, la construcción y aplicación de políticas para el desarrollo agropecuario, así como los efectos e impactos que se han generado sectorialmente.

El artículo parte de un breve análisis histórico conceptual sobre lo que se entiende por planificación y la importancia de las políticas de desarrollo agrícola; luego se pasa a analizar históricamente desde 1953 hasta la fecha las políticas que se han construido y propuesto en las estrategias y planes de desarrollo, partiendo desde 1955 e incluyendo al llamado “plan Bohan”, y los efectos e impactos de las mismas tanto en producción, productividad y la generación de una nueva estructura agropecuaria.

En base a todo lo expuesto, se pretende mostrar la importancia y la urgente necesidad que tiene Bolivia de construir Estrategias y políticas de Estado, que vayan más allá de coyunturas de gobierno que tan solo responden a ideologías y benefician en el corto plazo a determinados actores que hacen uso de sus intereses y poder.

## **La historia de la planificación, las políticas y el desarrollo agropecuario**

La planificación es uno de los instrumentos más importantes que puede contar y hacer uso todo país, Bettelheim indica que la “planificación puede ser definida como una actividad que pretende: i) precisar objetivos coherentes y prioridades al desarrollo económico y social, ii) determinar los medios

apropiados para alcanzar tales objetivos y iii) poner efectivamente en ejecución dichos medios, con vistas a la realización de los objetivos apuntados”. Como actividad tendiente a fijar el desarrollo con objetivos económicos y sociales coherentes, “la planeación debe conducir a la expresión cuantificada de una política económica y social. Es precisamente este contenido político de la planeación lo que hace que la elaboración de un plan no sea solamente un problema técnico” (Bettelheim 1984: 177).

La planificación recibió una crítica histórica, especialmente por los teóricos de una visión de libre mercado, que lograron en el caso específico de Bolivia, a partir de la implementación del modelo neoliberal llevar a un extremo el enfoque de la libertad de mercado, haciendo que la planificación sea relegada a un segundo plano e incluso su desaparición, bajo el supuesto de que el mercado a través de la asignación de los precios será el mejor planificador. Hoy en día los gobiernos y los organismos de la cooperación se han dado cuenta que estaban en un error. Los teóricos de la economía del desarrollo, especialmente los institucionalistas, rescatan y plantean nuevamente la importancia de la planificación y la relación entre libre mercado y planificación, aspecto sobre el cual ya en 1949 Lewis manifestaba que “nuestra meta debe consistir en preservar los mercados libres siempre que sea posible. Esto no significa que estará libre del control ... Esto no limita tampoco el radio de acción de la planeación, ya que el Estado puede hacer toda la planeación que quiera controlando en su oportunidad al mercado ... no por compulsión, sino por la manipulación del mercado”, aspecto que delimita el papel del Estado y la planificación en el crecimiento y el desarrollo (Lewis, 1973 (1949): 49).

Podemos afirmar que la historia de la planificación en Bolivia, comienza en términos formales en 1955, con la elaboración del Plan Inmediato de Política Económica del Gobierno de la Revolución Nacional (PIPEGRN 1955).

Las instancias responsables de la elaboración de las estrategias y los planes de desarrollo, han sido muy variables. En términos generales se puede afirmar que la decisión para definir a la instancia responsable ha respondido al contexto y momento coyuntural en el cual se encontraba Bolivia; por ejemplo el primer plan fue elaborado por el Ministerio de Relaciones Exteriores de Bolivia, a pesar de tener el país una Comisión

Nacional de Coordinación y Planeamiento. Esta particularidad responde a las circunstancias del contexto internacional. Uno por la dependencia del gobierno de Bolivia hacia la ayuda americana, aspecto que se presenta de manera explícita en el plan al indicar que el mismo "... fue elaborado para el gobierno norteamericano"<sup>1</sup> y segundo por la influencia de las corrientes teóricas de desarrollo económico de la época. En la tabla 1, se puede observar esta variabilidad de las instancias que han participado en la planificación, llegando como en el caso de la Estrategia Nacional de Desarrollo Agropecuario y Rural (ENDAR) a contratar un equipo de consultores.

**Tabla N° 1**  
**Instancias responsables de la elaboración de las Estrategias y Planes**

<b>Estrategia o Plan</b>	<b>Ministerio responsable de su elaboración</b>	<b>Instituciones que apoyaron</b>
Plan Bohan 1942	En realidad es el informe de la Misión Económica de los Estados Unidos a Bolivia	
Plan Inmediato de Política Económica del Gobierno de la Revolución Nacional 1955	Ministerio de Relaciones Exteriores de Bolivia	
Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social 1962-1971	Ministerio de Planeamiento, con la participación de la Junta Nacional de Planeamiento	CEPAL y la FAO
Plan Bienal de Desarrollo Económico y Social 1963-1964	Servicio Nacional de Planificación y Coordinación, a través de la Secretaría Nacional de Planificación y Coordinación	
Estrategia del Desarrollo Socioeconómico Nacional 1971-1991	La organización para la elaboración de la estrategia, que incorpora a todas las instancias, tiene un proceso que de manera sistemática permitió la participación de todos los sectores, desde los diagnósticos hasta la finalización de la estrategia, aspecto este que no se ha vuelto a repetir	Apoyo de una comisión de la Naciones Unidas
Plan Quinquenal Agropecuario 1976-1980	Es el primero en ser elaborado de manera sectorial, bajo la responsabilidad del Ministerio de Asuntos Campesinos y Agropecuarios (MACA).	

1 Plan Inmediato de la Revolución Nacional 1955.

Plan Nacional de Rehabilitación y Desarrollo 1984-1987	Ministerio de Planeamiento y Coordinación con una amplia participación de instituciones publicas, privadas y de organizaciones	
Estrategia de desarrollo económico y social 1989-2000	Ministerio de Planeamiento y Coordinación, la misma tiene un carácter nacional, donde el sector agropecuario es un componente al igual que los otros sectores.	Consultores internacionales de la GTZ, PREAL/CEPAL.
Estrategia Nacional de Desarrollo 1992-2000	Ministerio de Planeamiento y Coordinación es una estrategia de carácter nacional y no sectorial.	
Estrategia de Transformación Productiva del Agro ETPA 1996-2000	Ministerio de Hacienda, a través de la Secretaria Nacional de Hacienda y la Subsecretaria de Inversión Pública y Financiamiento Externo. De manera operativa la misma ha sido difundida y concluida por la Unidad de Análisis de Políticas Económicas (UDAPE) para su presentación al grupo consultivo de Paris	
Política Nacional de Desarrollo Agropecuario y Rural 1999-2004	Ministerio de Agricultura Ganadería y Desarrollo Rural.	
ENDAR 20032007	Esta estrategia se elaboro a través de consultores contratados, por el Ministerio de Agricultura, los cuales una vez terminada la misma la pusieron en consideración de las diferentes instancias.	
Plan Nacional de la Revolución Rural, Agropecuaria y Forestal	Misterio de Desarrollo Rural, Agropecuario y de Medio Ambiente (MINDRAMA)	

Fuente : Elaboración propia, en base a Estrategias y Planes (1955-2007).

En términos genéricos, se observa que existen grandes e importantes diferencias históricas en la construcción de las Estrategias y Planes de desarrollo nacional y agropecuario. Se puede considerar tres grandes períodos o momentos que ha tenido la planificación en Bolivia: el primero va desde 1952 y termina en 1985, caracterizado por un Estado empresario y paternalista; el segundo, desde 1985 al 2005 con un predominio de la visión y el modelo neoliberal de libre mercado y, el tercero, de febrero del 2006 a la fecha, caracterizado por una restitución de la importancia de la planificación, pero con una carga ideológica y política socialista, donde el Estado “asume” roles y funciones nuevas y antiguas. Estos periodos, en términos de modelos y de continuidad de las políticas, los podemos caracterizar de la siguiente manera, para luego (en el siguiente acápite) pasar a ver los efectos e impactos de las estrategias y políticas en el desarrollo sectorial:

Primer período de 1952 a 1985:

- Entre la década de los 60 a mediados de los 80, se puede observar un esfuerzo importante por parte del Estado y de los organismos sectoriales por la construcción de Estrategias y Planes, en las cuales se tenga una mayor participación de los actores. A pesar de que las mismas han tenido un carácter vertical, como oferta por parte del Estado a la sociedad, esto no quita el valor de haber sido construidos buscando un consenso entre los diferentes actores y sectores.
- La construcción de una ruta de desarrollo agropecuaria, está marcada y tiene continuidad en base al informe y la propuesta elaborada por Bohan, es decir todos los gobiernos que han elaborado Estrategias y Planes de desarrollo para el sector agropecuario, han tenido como eje de referencia los lineamientos de este plan basados en la diversificación e integración de la producción agropecuaria.
- El modelo de política de Estado que prima en toda la primera etapa es el de la sustitución de importaciones, el cual está en relación directa con las propuestas teóricas y los modelos de desarrollo que han primado y tenido vigencia en todos los países de América Latina.
- En todo este período, el mercado interno tiene un rol importante, ya que se busca abastecer el mismo y ahorrar divisas, y por otra parte se busca la generación de divisas que le permitan al Estado hacer inversiones. Es en este sentido que todos los gobiernos son coherentes con esta política.
- En términos macroeconómicos sin importar el tipo de gobierno, estos estaban imbuidos en buscar la sustitución de importaciones, la vertebración caminera y el desarrollo integral. En este sentido podemos decir que cada partido que asumía el gobierno tenía un contexto internacional y modelos de desarrollo económico que le marcaban una agenda de desarrollo más o menos común sobre la cual deberían trabajar.
- Los períodos u horizontes de las estrategias y los planes para alcanzar determinados objetivos y metas propuestas, van desde los 5 a 10 años en los planes y de 20 años en las estrategias.



- En todo este periodo que comprende 33 años (1952 al 1985), solo se ha tenido un partido, el MNR, que ha tenido una continuidad de 12 años en el gobierno por lo tanto ha tenido el tiempo necesario para la implementaciones de acciones propuestas por el Plan Bohan, especialmente en un primer período de 1952 a 1954 (ya que no contaba con un plan de gobierno) y la implementación del Plan Inmediato de 1955 a 1960,<sup>2</sup> para finalizar en 1964.
- De hecho en todo este período se pensó que la industria era tan importante para las perspectivas económicas a largo plazo que subsidiarla fue una práctica común, a expensas del contribuyente fiscal y de otros sectores. En este sentido Norton y Meier, coinciden en indicar que esta fue la doctrina de la primera generación de estrategias y de los economistas del desarrollo económico (Norton y Meier, 2004). En este enfoque del desarrollo, el papel limitado de la agricultura fue considerado como el de proveedora de “excedentes” (de mano de obra, divisas y ahorro interno) para impulsar el desarrollo industrial.

Segundo período, a partir de 1985, Bolivia entra una nueva etapa que se caracteriza por lo siguiente:

- A partir de mediados de los 80 se tiene la predominancia en la elaboración de Estrategias y Planes sectoriales, elaborados por las instituciones cabeza de sector, la característica de los mismos es la poca articulación y consensos con los otros sectores. En este sentido se tienen diferentes estrategias que no están compatibilizadas, pero que tocan de manera directa e indirecta aspectos relacionados con el desarrollo agropecuario, por ejemplo la estrategia de biodiversidad, la estrategia de los pueblos indígenas y originarios, la estrategia de desarrollo sostenible, que muestran pocas articulaciones e incompatibilidad en relación a sus propuestas.
- A partir de 1985, la política de Estado que ha primado es una política de apertura al mercado exterior.

---

2 En este aspecto estoy considerando los periodos y tiempo de gobierno y no así otros aspectos y factores que pudieron influir en la implementación de las estrategias y planes.

- En este período Bolivia no ha tenido, una Estrategia o Plan de Desarrollo agropecuario, que haya tenido continuidad de un gobierno a otro.
- Se tiene un período de 17 años, en los cuales no se tienen políticas, estrategias o planes de desarrollo que marquen y definan una ruta de desarrollo, en este sentido se puede ver una ausencia de políticas de Estado que sean asumidas por los diferentes gobiernos.
- El mercado interno deja de tener importancia, por ser considerado muy pequeño y por que no permite generar procesos de fortalecimiento y de competitividad del sector agropecuario.

Tercer período, a partir de febrero del 2006 hasta la fecha, el mismo se caracteriza por:

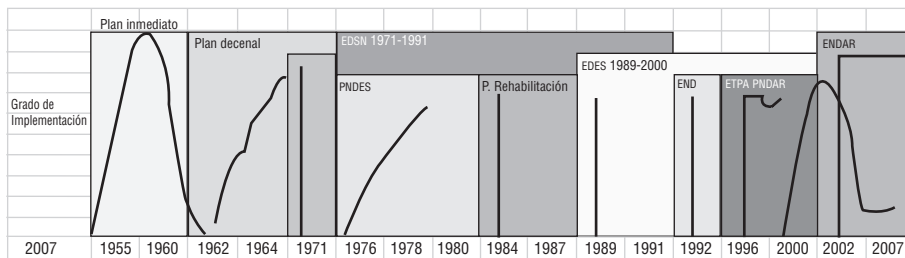
- La elaboración del Plan Nacional de Desarrollo, con un espíritu nacionalista y que tiene una posición diametralmente diferente al enfoque neoliberal de la segunda etapa.
- Específicamente para el sector agropecuario la elaboración de dos propuestas de planes, uno el Plan de Desarrollo Rural, Agropecuario y Medio Ambiente, con soberanía para vivir bien y el segundo el Plan de Desarrollo sectorial: Revolución Rural, Agraria y Forestal.

Otro aspecto importante, que merece ser destacado es que las estrategias y los planes de desarrollo, en su mayoría han sido elaborados en el último año o los últimos seis meses antes de la finalización de cada gestión gubernamental, obviamente este aspecto nos muestra y explica la falta de continuidad en las políticas de consensos de los actores y que estén en relación directa con la implementación de una política de Estado. En el gráfico 1, se presenta de manera esquemática, a través de curvas de ascenso y descenso, el grado de implementación que han tenido las diferentes estrategias y planes de desarrollo en su período planteado.

De manera general en un período de 50 años (1952 al 2002), el único plan que ha tenido continuidad de gobierno para su desarrollo, ha sido el Plan Inmediato de la Revolución Nacional 1955-1960. Así mismo se han tenido tan solo 11 años de un total de 50, de implementación de las Estra-

tegias y los Planes. Los restantes 39 años, han sido años perdidos entre la construcción de una nueva propuesta y la siguiente.

**Gráfico N° 1**  
**Esquema del grado de implementación de las estrategias y planes de desarrollo agropecuario desarrollados en Bolivia**



Fuente: Elaboración propia, en base a Estrategias y Planes (1955-2003).

Lo que queda en duda, es identificar el por qué la mayoría de los gobiernos ha desarrollado sus Estrategias y Planes al finalizar sus períodos de gobierno. Sobre esta pregunta pueden haber dos posibles respuestas:

1. Los gobiernos han elaborado sus estrategias y planes, pensando que iban a ser reelegidos para la siguiente gestión gubernamental.
2. Los gobiernos creían que con la presentación de una Estrategia o Plan de desarrollo, lograrían convencer al pueblo de que ellos tenían una propuesta de desarrollo para Bolivia, por la cual el pueblo debería inclinarse y votar.

## Las políticas de desarrollo agropecuario

La importancia, del análisis de las políticas radica en que para la elaboración de las mismas, existe un primer momento crítico de diálogo y encuentro entre el organismo de planeación y las más altas autoridades políticas. En este diálogo, Bettelheim (1984: 190) afirma que el órgano de planeación debe presentar diversas posibilidades de desarrollo, de acuerdo con un

diagnóstico y el nivel actual de las fuerzas productivas, pero es decisión de las máximas autoridades políticas, definir en su contenido los objetivos económicos, sociales y políticos que correspondan, en base a las propias concepciones ideológicas y políticas.

Norton (2004: xii), expresa que “las orientaciones básicas de las políticas agrícolas se formulan a menudo en el contexto de estrategias de desarrollo agrícola a largo plazo”, esto muestra que las mismas deben ir mas allá de las situaciones coyunturales y de cambio de gobierno, es decir darle una institucionalidad a los procesos de construcción y de implementación de políticas.

Es crucial desde un punto de vista de prognosis, para las reformas y la construcción de políticas, entender las razones del éxito de la política gubernamental y de las políticas de Estado. En este sentido, es importante considerar e identificar lo que Grindle llama los “momentos críticos” –la encrucijada (momentos decisivos) cuando los cambios de política ocurren”, es decir analizar los cambios de políticas (explícitos o implícitos) y contextualizar las implicancias de las mismas en el sector agropecuario en el marco de un contexto de políticas de carácter general.

Desde un punto de vista teórica Meier (2002:27), plantea que “... los momentos críticos y los de emprendimientos políticos surgen como producto de problemas que Hirschman llama “urgentes”, que son aquellos “impuestos a los formuladores de las políticas a través de la presión de las partes afectadas o externas interesadas”, los mismos que son diferentes de los problemas “escogidos”, que son aquellos que los diseñadores de políticas “han sacado del aire” como resultado de sus propias percepciones y preferencias”.

Los problemas “urgentes” indica Meier (2002:28) “son aquellos en los cuales la percepción de la crisis es evidente”. Las reformas políticas que involucran cambios grandes e innovadores tienden a ser inducidas por estos problemas, para el caso de las políticas agrarias y agropecuarias de Bolivia, en la tabla 2 se presentan determinados momentos críticos, que han dado lugar al surgimiento de Estrategias, Planes y políticas que buscaban cambios estructurales y coyunturales. Pero es importante tomar en cuenta que los “problemas de presión” pueden ser una condición necesaria, pero

no proveen una condición suficiente para construir políticas de desarrollo de largo plazo. Estos aspectos según Myint (2002), “dependen en gran magnitud de la naturaleza del gobierno en el país”, en este sentido podemos afirmar que muchas de las políticas y decisiones de inversiones han seguido la línea de construcción de políticas bajo la lógica de los “problemas de presión” o “urgentes”.

**Tabla N° 2**  
**Momentos críticos de cambio y construcción de políticas agropecuarias**

Momento crítico	Características	Políticas asumidas
1952 y 1953	Revolución nacional y Reforma Agraria. Se busca eliminar a los terratenientes y la servidumbre (pongueaje) campesina.	Ley de Reforma Agraria.
1955	Elaboración del primer Plan. Se propone la sustitución de importaciones. Diversificación de la producción.	Continuidad con la reforma agraria. Colonización. Políticas de precios.
1956	Crisis económica, hiperinflación. El Estado deja de pagar la deuda externa, que tiene repercusiones en la poca disponibilidad de recursos e inversiones para el desarrollo productivo sectorial. Se frena en este sentido todo proyección de inversiones para el desarrollo productivo.	Política de estabilidad económica (de 1956 a 1966). Privilegiada en relación a la promoción productiva.
1959 -1960	Se crean los Fondos de desarrollo del BID, que cambian las fuentes y el acceso a fondos. Los temas de reforma agraria y producción agrícola están considerados en las líneas de apoyo de estos fondos.	
1962	Elaboración del Plan Nacional Decenal 1962-1971. Elaborado en base a la creación del Programa de la Alianza para el Progreso, que propone cambios estructurales en el sector agropecuario.	Políticas de cambio estructural. Política de promoción de las exportaciones.
1963 - 1964	Se logra abastecer el mercado interno con la producción de azúcar y arroz.	Políticas de precios y de cupos. Sustitución de importaciones.
1964	Cambio de un gobierno Constitucional democrático a una junta de gobierno. El nuevo gobierno presenta una crítica fuerte al anterior periodo indicando que son 12 años perdidos. Cambio en el proceso de planificación se deja de financiar planes y estrategias (de mediano y largo plazo) y se financian proyectos concretos de corto plazo.	Propone diferenciar roles y funciones entre el Estado y la empresa, se propone políticas de un mayor apoyo a las empresa privada. Modernización de la producción.
1970 - 1971	Auge de la economía petrolera. Créditos blandos, que lleva al país a tener un fuerte endeudamiento. Dotación de tierras a partidarios del gobierno. Momento que surge en nuevo latifundio en el oriente.	Las políticas agrarias y el Ministerio de agricultura, son manejadas por el sector empresarial, teniendo una ingerencia directa en las políticas y destino de los recursos financieros.

UMBRALES

1983	Sequía, por el “Fenómeno del Niño”. Afecta la tasa de crecimiento sectorial. Los rendimientos y el desarrollo de ese momento no se logran recuperar hasta 10 años después.	Políticas de apoyo a los pequeños productores. Crisis y cuestionamiento de las políticas que se han venido desarrollando.
1984	Crisis económica hiperinflación, se asumen políticas de estabilidad económicas. Se asume el modelo neoliberal, de libre mercado y achicamiento del Estado pasando a ser un Estado regulador y normador	Se pasa de un Estado Empresario a un modelo de libre mercado, con políticas neoliberales.
1989	Se elaboran Estrategias y Planes que dan continuidad a las medidas neoliberales de libre mercado.	El sector agropecuario no tiene el apoyo Estatal
1992 1993	Intervención del Instituto de colonización y de reforma agraria, debido a los malos manejos y corrupción en el tema de tierras.	Crisis y cuestionamiento de las políticas de tierras. Discusión y apertura para la preparación de la nueva ley de tierras.
1994	Las presiones sociales y de los movimientos campesinos logran que se elaboración y apruebe la nueva ley de Reforma Agraria. Se crea el INRA.	
1996 - 2006	Crisis y crítica al modelo productivo de monocultivos basados en la revolución verde	Políticas de protección medio ambiental, de recursos naturales. Propuesta de ley de producción ecológica y orgánica.

Fuente: Elaboración propia, en base a Estrategias y Planes de Desarrollo (1955-2007)

Los primeros planteamientos de políticas, después del primer momento crítico de la reforma agraria de 1953, las podemos encontrar en el *Plan Inmediato de Política Económica del Gobierno de la Revolución Nacional (1955)*. Pero los antecedentes de las principales políticas que han orientado las estrategias y las acciones a lo largo de los últimos 55 años de la planificación en Bolivia, tienen su origen en el “Informe de la Misión Económica de los Estados Unidos a Bolivia de 1942”, más conocido como Plan Bohan.

En términos generales se puede identificar que desde la elaboración del Plan Inmediato de 1955 hasta el Plan Agropecuario Quinquenal (PAQ 1976-1980), es decir en un período de 21 años, las políticas sectoriales han estado inmersas dentro de las políticas nacionales y su diseño no ha sido explícito como un medio de control y seguimiento. En este sentido las políticas se han ido desarrollando en el marco de los programas y proyectos.

Haciendo un recuento histórico de las políticas explícitamente planteadas en las Estrategias y Planes de desarrollo, en el cuadro 1, se puede observar que tres políticas, la de exportaciones, la de recursos naturales y

**Cuadro N°1**  
**Políticas presentes en las estrategias y planes de Desarrollo Agropecuario y Rural**

Línea de acción	PIPERIN 1955-62	PNDES 1962-71	ESEEN 1971-91	POA 1976-80	PNRD 1984-87	EDES 1989-2000	END 1982	ETPA 1996	PNADP 1995-2004	ENDAR 2002-2007	PMO 2006-2011	Revolución rural. Agraria y Forestal 2008
SUSTITUCIÓN DE IMPORTACIONES												
Industria/ización de los Recursos Naturales Renovables												
BALANZA COMERCIAL												
EXPLORACIÓN												
POLÍTICA DE PRECIOS												
PRODUCTIVIDAD												
POLÍTICAS DE CRÉDITO												
FINANCIAMIENTO DEL SECTOR PRODUCTIVO												
POLÍTICA TRIBUTARIA												
POLÍTICA PRESUPUESTARIA												
POLÍTICA DE ASISTENCIA TÉCNICA												
RECURSOS NATURALES												
TIERRA												
INFRAESTRUCTURA PRODUCTIVA												
CULTIVOS												
AGUAS												
FINANCIAMIENTO AGROPECUARIO												
SEGURIDAD ALIMENTARIA												
DESARROLLO AGRARIO												
COCA. DESARROLLO ALTERNATIVO												
AYUDA ALIMENTARIA												
INVERSIÓN PÚBLICA												
DESARROLLO HUMANO												
ASENTAMIENTOS HUMANOS												
NORMATIVA												
INSTITUCIONAL												
DESARROLLO PEGUJARIO												
DESARROLLO FORESTAL												
CARNE Y PESCA												
COMERCIALIZACIÓN												
ORGANIZACIONES DE PRODUCTORES												
SERVICIOS												
SANIDAD VEGETAL Y ANIMAL												
PRODUCTIVIDAD												
CIDADES INTERMEDIAS												
DESARROLLO INDÍGENA												
INVESTIGACIÓN												
PATRIMONIO PRODUCTIVO												
PRODUCTIVA SELECTIVA												
INVERSIONES												
INNOVACIÓN Y DESARROLLO TECNOLÓGICO												
EMPLEO												
GESTIÓN AMBIENTAL												
Dinamización y Restitución integral de Capacidades Productivas												
Transformación de los Patrones Productivos y alimentarios												
Conservación y Aprovechamiento Sustentable de la Biodiversidad												
Gestión Agraria y Forestal Sustentable												

la de seguridad alimentaria, han estado presentes y consideradas en por lo menos 6 de las 12 propuestas de desarrollo analizadas. A este grupo es necesario añadirle la política de “sustitución de importaciones”, que ha constituido una de las políticas de Estado más importantes y que, como veremos más adelante, ha tenido efectos e impactos importantes para la economía de Bolivia.

## **Las políticas implementadas; sus impactos**

Las políticas y Estrategias identificadas como necesarias para el desarrollo de Bolivia, que han sido propuestas en el período de los últimos 55 años (1952-2007) muestran que las mismas han generado impactos importantes en la estructura del sector agropecuario y agrario. A continuación se presentan, los impactos en la economía nacional y la estructura agropecuaria, de dos políticas que explícita e implícitamente han estado presentes en la planificación, una es la de sustitución de importaciones y la otra, de diversificación e incremento de la producción, ambas seleccionadas por su importancia sectorial y su reiteración en los diagnósticos y propuestas de las Estrategias y Planes.

La política de sustitución de importaciones, originada en las recomendaciones del Plan Bohan (1942), es la que ha logrado los mejores resultados parciales en la economía nacional. En el cuadro 2, se puede observar para el caso del azúcar<sup>3</sup>, que para 1963 se logró cubrir el 100% de la demanda nacional. Similar situación se dio para el caso del arroz. El éxito de estas políticas tiene su correlación con los montos invertidos, al respecto Crespo, indica al referirse al ingenio azucarero de Guabira “... además se introdujo tractores y otras maquinarias agrícolas, por un total que se estimo en 20 millones de dólares” (Crespo, 2005). Esto nos muestra que el desarrollo se logra con altas inversiones y con políticas de largo plazo (Norton, 2004).

---

3 En 1952 el valor de las importaciones de azúcar representaba para Bolivia 5, 06 millones de dólares, para 1963 este monto bajo a 0.4 millones de dólares, que representaban un 7% del consumo nacional



**Cuadro N° 2**  
**Producción de cultivos y porcentaje del mercado cubierto**  
**(en miles de toneladas)**

<b>Cultivo</b>	<b>1959</b>	<b>1960</b>	<b>1961</b>	<b>1962</b>	<b>1963</b>	<b>1964</b>
Azúcar	17,5	24,4	41,2	49,3	68,6	93,6
% del mercado cubierto				75%	100%	sobreproducción
Arroz		23300	24000	24000	36000	35900
% del mercado cubierto				100%	100%	

Fuente: Elaboración propia, en base a Memorias del BCB (1955 a 1964).

Por otra parte, el incremento de la producción en Bolivia, ha estado influido por políticas que han privilegiado la expansión de la frontera agrícola y la incorporación de cultivos destinados al mercado exterior. En el cuadro 3, se puede observar la variación y el incremento de la superficie agropecuaria, en los períodos comprendidos para cada Estrategia o Plan. Del mismo, se puede identificar para los cultivos industriales dos momentos, coincidentes con el tiempo comprendido en la EDSE 1971-1991, donde se inicia el ciclo y el incremento de la superficie agrícola de estos cultivos y con el momento que va de 1989 al 2000, que abarca el período de las Estrategias de Desarrollo Económico y Social (1976-80) y la Estrategia Nacional de Desarrollo (1992-2000), con un incremento acelerado de la superficie con cultivos industriales. Considerando estos dos momentos se puede observar que la expansión de la frontera agrícola ha estado al margen de los modelos teóricos y de las tendencias políticas de los gobiernos, ya que en el primer período se tiene la característica de un Estado empresario nacionalista, con propuestas teóricas de las corrientes de modernización y estructuralistas y en la segunda con la corriente neoliberal de libre mercado. En este sentido los datos muestran que la expansión de la frontera agrícola de Bolivia, esta ligada a la política de sustitución de importaciones, de exportación, de equilibrio de la balanza de pagos y al desarrollo de un sector agropecuario exportador, siguiendo en ambos casos la implementación de los modelos de la revolución verde y de la difusión.

Así mismo la disminución y el estancamiento de la superficie de los cultivos del grupo de los tubérculos y cereales, nos muestra el sesgo de las políticas llevadas a cabo privilegiando la producción de cultivos para los mercados exteriores, lo cual ha generado una nueva estructura agraria diferente a la que se tenía antes de 1980.

**Cuadro N° 3**  
**Variación de la superficie agrícola en el periodo de cada Estrategia o Plan**

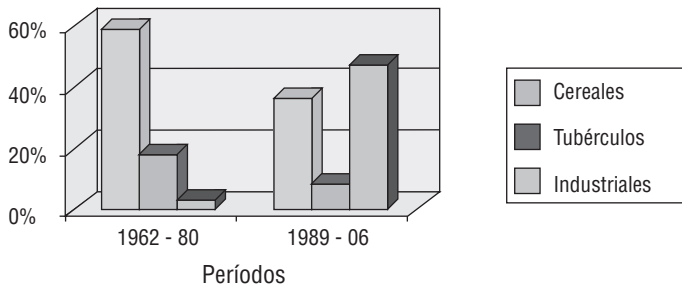
<b>Estrategia o plan</b>	<b>Sup inicial</b>	<b>Sup Final</b>	<b>Variacion</b>	<b>%</b>
Plan Bohan 1942	122429		-122429	-100%
Plan Inmediato de Política Económica del Gobierno de la Revolución Nacional 1955-1960	0	0	0	
Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social 1962-1971	661611	735180	73569	11%
Plan Bienal de Desarrollo Económico y Social 1965-1966	676898	438486	-238411,665	-35%
Estrategia del Desarrollo Socioeconómico Nacional 1971-1991	735180	1401942	666762	91%
Plan Nacional de Desarrollo Económico Y Social 1976-1980	1771185	1105435	-665750	-38%
Plan Nacional de Rehabilitacion y Desarrollo 1984-1987	1214664	1293468	78804	6%
Estrategia de desarrollo económico y social 1989-2000	1260435	1884183	623748	49%
Estrategia Nacional de Desarrollo 1992-2000	1488784	1884183	395399	27%
Estrategia de Transformacion Productiva del Agro ETPA 1996-2000	2006672	1884183	-122489	-6%
Politica Nacional de Desarrollo Agropecuario y Rural 1998-2004	2093985	2127510	33525	2%
ENDAR 2003-2007	1997449	2416047	418598	21%
Incremento 1942 - 2006	122429	2416047	2293618	1873%
Incremento 1950 - 2006	509807	2416047	1906239,55	374%

Fuente: Elaboración propia, en base a datos estadísticos del Censo Nacional de 1950 y datos del INE.

De manera general, se puede observar que los cultivos industriales han tenido un 5493% de incremento en la superficie agrícola cultivada. Los datos

muestran, cambios en la estructura productiva de Bolivia, en este sentido se pueden identificar históricamente dos períodos. El primero, en el cual destacan el grupo de los cereales con porcentajes que van disminuyendo de un 59 a un 46% y el grupo de los tubérculos con porcentajes que también disminuyen desde un 18 a un 8%, ambos casos en el período que va de 1952 a inicios de la década de los ochenta. El segundo período, donde los cereales mantienen un porcentajes que van del 46 al 36% y el surgimiento del grupo de los cultivos industriales, especialmente la soya y caña de azúcar, que tienen un incremento que va de un 11 a un 47%, con un crecimiento acelerado desde finales de los ochenta. La variación de la superficie de los otros grupos de cultivos no muestran cambios y tendencias tan importantes como los valores de esto tres grupos de cultivos.

**Gráfico N° 2**  
**Estructura de la agricultura en Bolivia**

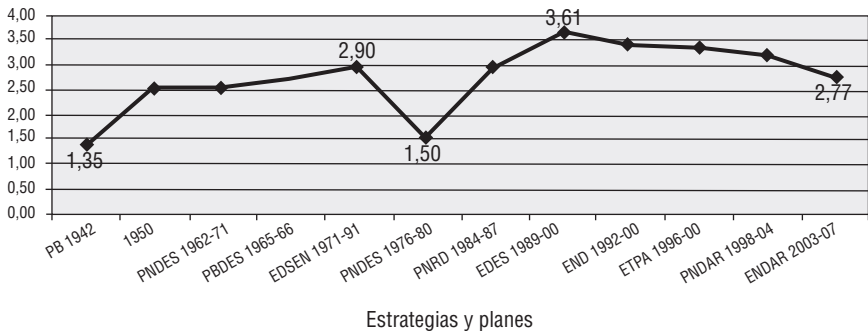


Considerando el índice de diversificación<sup>4</sup>, se puede observar en el Gráfico 3, que entre 1950 y 1989, existe un incremento del índice de diversificación, periodo que coincide con un periodo de sustitución de importaciones, diversificación de la producción y la predominancia del nacionalismo y del modelo del Estado empresario. A partir de 1989 hasta el 2006, período en

4 El índice de diversificación representa el peso que tiene cada uno de los grupos de cultivos, en relación a la superficie total, el valor del índice nos indica que hay una tendencia a la monoproducción o predominancia de un cultivo cuando el valor se acerca a 2 o 1 y existe una diversificación cuando estos valores se incrementan.

el cual se implementan las propuestas de la teoría neoliberal con un enfoque de libre mercado y el achicamiento del Estado, se presenta una disminución del índice de 3.61 a 2.77, como se explicó anteriormente, producto del incremento de la superficie de cultivos industriales, que muestra una tendencia marcada por el mercado que lleva a Bolivia y sus políticas, a la producción e incremento de estos cultivos.

**Gráfico No. 3**  
**Bolivia: índice de diversificación agrícola**



Uno de los factores sobre los cuales se enfocan las propuestas de las teorías y los modelos de desarrollo, esta basado principalmente en la incorporación de la tecnología y la innovación. Una de las características de las Estrategias y Planes es que las mismas se han apoyado y se apoyan en la teoría de la modernización, el libre mercado (visto como el generador de procesos de competitividad y desarrollo productivo) y en la implementación de los modelos de insumos de altos rendimientos (revolución verde, centrada en la incorporación de paquetes tecnológicos) y el modelo de la difusión de tecnología y de conocimientos (Ruttan y Hayami, 1980), como aquellos modelos que generan las bases conceptuales y teóricas del incremento de la productividad del sector agropecuario.

Con el objetivo de identificar si estos modelos y políticas agropecuarias generan un impacto en la productividad de los cultivos agrícolas, en el Cuadro 4 se presenta la variación de los rendimientos de los principales cultivos.

**Cuadro No. 4**  
**Bolivia: Variación de los rendimientos de los cultivos agrícolas (kgr/ha)**

	Censo 1950	PNDES 1962-71 EDSN 1971-91	EDES 1989-00 PNDAR 1989-04	ENDAR 2003-07	Incremento	%	Incremento de los rendimientos por períodos en %		
							de 1950 a 71	de 1971 a 89	del 89 al 06
Cereales	1950	1971	1989	2006					
Cebada grano	716	670	569	812	96	13,4%	-6%	-15%	43%
Maíz grano	118	1304	1519	2607	1303	99,9%	1005%	16%	72%
Quinua	416	700	416	633	217	52,2%	68%	-41%	52%
Trigo	539	786	648	1111	572	106,1%	46%	-18%	71%
Estimulantes									
Café		841	885	990	149	17,7%	-	5%	12%
Hortalizas									
Arveja	948	1092	1506	1571	623	65,7%	15%	38%	4%
Haba	1220	2000	1365	1792	572	46,9%	64%	-32%	31%
Tomate	4754	10200	9990	13844	3644	35,7%	115%	-2%	39%
Industriales									
Algodón	830	590	549	551	-279	-33,6%	-29%	-7%	0%
Caña de azúcar	34248	35558	50501	53522	19274	56,3%	4%	42%	6%
Girasol			1162	1210	48	4,1%	-	-	4%
Maní	855	1098	1146	1191	336	39,3%	28%	4%	4%
Soya		1200	1623	1704	504	42,0%	-	35%	5%
Tubérculos									
Papa	1674	7196	5178	5576	-1620	-22,5%	330%	-28%	8%
Yuca	19488	13000	10825	10191	-9297	-47,7%	-33%	-17%	-6%

\* Datos oficiales pero cuyo valor es muy bajo para el cultivo en estudio.

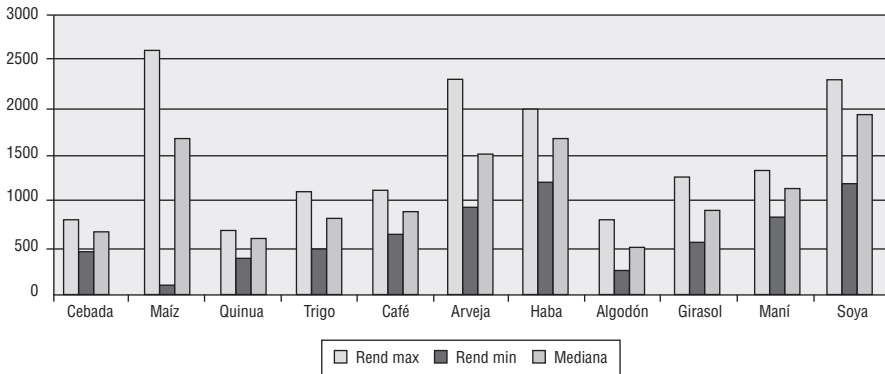
Fuente: Elaboración propia, en base a datos estadísticos del Censo Nacional de 1950 y el INE.

En el cuadro 4 se han destacado, aquellos cultivos en los cuales se ha tenido un incremento de los rendimientos superior al 50% y aquellos cultivos cuyo rendimiento en lugar de incrementarse ha disminuido como es el caso de los cultivos del grupo de los tubérculos. Los valores obtenidos muestran que la implementación de las políticas, basadas en la teoría de la modernización, el modelo de la transferencia de tecnología y de la inno-

cción, no presentan los efectos e impactos esperados sobre el incremento de la productividad de los cultivos.

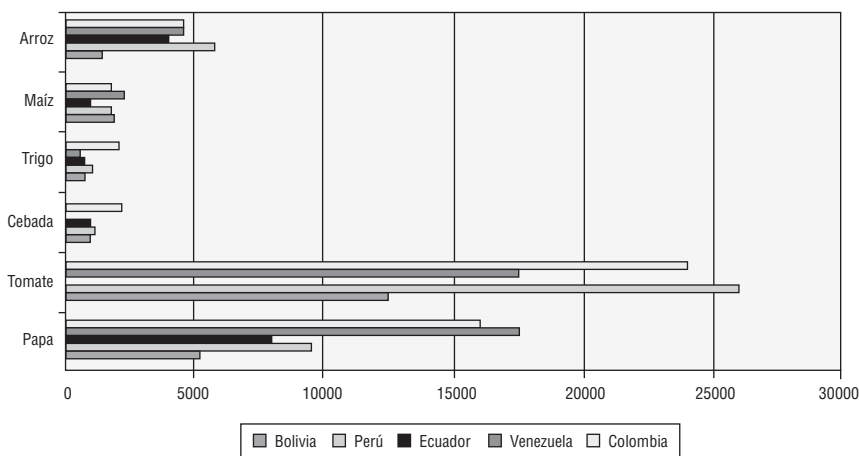
Tomando en cuenta los datos de los rendimientos máximos, mínimos y promedios, en el gráfico 4 se puede observar los valores de ciertos cultivos agrícolas, donde los niveles de productividad muestran en la mayoría de los casos, que existe un potencial alcanzado, que es importante para el incremento de los rendimientos agrícolas, asimismo estos valores muestran que más allá de plantearse políticas para el apoyo, y el incremento de la productividad y el cambio tecnológico, las mismas no han logrado generar que los incrementos de productividad sean estables en el tiempo y con tasas de crecimiento positivas.

**Gráfico Nº 4**  
**Bolivia: niveles de los rendimientos de cultivos agrícolas**



Realizando una comparación de los rendimientos agrícolas, con los países de la región andina, en la mayoría de los casos los niveles de productividad de Bolivia se encuentran por debajo de los promedios, aspecto que muestra nuevamente que el desarrollo del sector, en los últimos 50 años, se ha basado en la expansión de la frontera agrícola, donde el incremento de la producción y la generación de recursos económicos viene de la explotación de los recursos naturales, antes que en el incremento de la productividad y el desarrollo tecnológico.

**Gáfico N° 5**  
**Comparación de rendimientos agrícolas entre países de la Comunidad Andina de Naciones**



Fuente: FAO. 2001.

Otro de los efectos e impactos de la reforma agraria de 1953 y de las políticas, es que en Bolivia se ha generado, un sistema “bimodal”, caracterizado por dos sistemas de producción totalmente opuestos y con actores sociales del sector agropecuario también opuestos. Uno relacionado con las unidades de producción familiar denominadas “economías campesinas” a grosso modo ubicadas en la zona occidental, específicamente en las regiones del altiplano, los valles y también pequeños productores ubicados en el oriente (migrantes y pueblos indígenas). El segundo, con sistemas de producción modernos, de economías empresariales, con aplicación de tecnología de punta, ubicada en la región del oriente. Esta estructura construida en este período genera, tal como indicaba Hirsman, ya en 1959, al referirse a los procesos de desarrollo regionales diferenciados, que las regiones dinámicas sienten que las regiones “retrasadas o estancadas” se han convertido en un impedimento a sus expectativas de desarrollo, por lo tanto proponen su autonomía o separación, sin darse cuenta que su propio desarrollo está y se ha basado en función al retraso de las otras regiones.

Ambos sistemas de producción que aparentemente y siguiendo la lógica de las políticas e inversiones realizadas en el sector agropecuario, deberían determinar y presentar diferencias y dinámicas productivas diametralmente opuestas, en el fondo presentan una misma realidad, son dos sistemas de producción, cuyos productos específicos propios de cada zona presentan baja tasas de crecimiento de productividad (como se mostró en los anteriores cuadros), con débil competitividad en los mercados internos y externos en relación a los mismos productos importados (Albarracin, 1998:77).

## **La necesidad de construir políticas de Estado**

A modo de epílogo, en esta sección se pretende hacer énfasis en la políticas que han tenido continuidad como política de Estado y en la importancia y relevancia del sector agropecuario en la reducción de la pobreza y de su aporte para el desarrollo nacional. En este sentido, Norton (2004) destaca la importancia del sector agropecuario en el desarrollo y crecimiento de un país; muestra en una serie de estudios e investigaciones en países en vías de desarrollo y desarrollados, que la planificación y el desarrollo de políticas agropecuarias con continuidad generan tasas de crecimiento superiores a las de los otros sectores de la economía, demostrando de esta manera el error histórico llevado a cabo por las estrategias y políticas que privilegiaron a otros sectores como el industrial y reivindicando el verdadero valor del sector agropecuario en el desarrollo y alivio de la pobreza. Este investigador afirma, por ejemplo, que los datos y estudios demuestran de manera irrefutable que “un aumento del 10 por ciento de la productividad agrícola está asociado a aumentos de 9-12 por ciento del PIB per cápita. En cambio, un incremento de 10 por ciento en la productividad de las manufacturas se vincula solamente a un incremento de 1.5-2.6 por ciento del PIB per cápita”.

Al momento de destacar la importancia del crecimiento sectorial en el desarrollo de un país, Norton afirma que las políticas que logran generar “mejoras de la productividad de la mano de obra agrícola generan también crecimiento en toda la economía, y mas aún para los pobres” (Norton, 2004:



9-13). Pero también destaca, lo podemos comparar y ver con el caso boliviano, que en “países con una distribución inicial del ingreso muy sesgada, los estratos más ricos se benefician considerablemente de las mejoras de la productividad agrícola, mientras los pobres ganan mucho menos, tanto en la agricultura como en otros sectores, de tal manera que la brecha de ingresos continúa ensanchándose independientemente de la composición sectorial del crecimiento”. Esta particularidad del contexto actual de la estructura rural, viene a ser un reto que debe ser afrontado en la construcción de futuras políticas, estrategias y planes.

Del recuento de las políticas llevadas a cabo se puede afirmar que aquellas que han tenido una continuidad en todo el período analizado han sido las referidas a:

- La sustitución de las importaciones, de productos e insumos agropecuarios, los mismos que han estado inmersos a lo largo del tiempo todas las estrategias y planes, claro esta con sus matices, más allá de los cambios de las corrientes teóricas y gobiernos que han estado presentes en cada momento histórico.
- Diversificación e incremento de la producción de cultivos de exportación, en el sentido de mejorar la balanza de pagos. Al igual que lo destacado en el punto anterior las políticas, han estado inmersas en el marco de propuestas teóricas, que en términos generales han llevado al desarrollo de un sistema de producción cuyo modelo se basa en un desarrollo hacia fuera, el cual en algunos casos es explicitado y en otros no.
- A pesar que todas las estrategias y planes reconocen de manera sistemática que la exportación de los productos bolivianos con escaso valor agregado, no se han desarrollado políticas concretas y acciones que logren romper este problema estructural. Se ha criticado las políticas de apoyo al sector agroindustrial, industrial y el tamaño del mercado interno, ya sea por el lado de los precios, de las subvenciones o protección de los cultivos, pero no se ha logrado poder generar un verdadero proceso de incorporación de valor agregado a los productos que se exportan a los mercados internacionales, en este sentido se puede afirmar

que este es uno de los rubros y ejes temáticos en los cuales Bolivia no ha logrado y no esta logrando encontrar una ruta de desarrollo que la lleve a alcanzar esta meta.

- La incorporación del tema medio ambiental y del manejo de los recursos naturales, es un tema que sido descuidado o considerado secundario en todas las políticas planteadas por las estrategias y los planes. Por una parte, en términos cronológicos, desde el Plan Inmediato de 1955 hasta el PNRD 1984, no se tenían políticas explícitas en relación a los recurso naturales. En todo este periodo en los sistemas de planificación el tema ambiental no era un factor de importancia, ya que no formaba parte de la agenda en ese momento o contexto histórico, tampoco para el mismo modelo y las propuestas teóricas. Como lo demuestran Sunkel (1980) y Melnick (1980), en el análisis de la propuesta de desarrollo y crecimiento de la tradición neoclásica de la economía e incluso en los sistemas de planificación de los países socialistas existía una falta de consideración del tema ambiental y del manejo de los recursos naturales. Por otra parte a partir de la década de los noventa a pesar de que las Estrategias y los Planes incorporan políticas ligadas al marco conceptual y los principios del desarrollo sostenible, estas pasan a ser secundarias ya que el modelo macroeconómico al que apuesta Bolivia para su desarrollo, no incorpora los factores ambientales y la degradación de los recursos naturales como elementos de consideración para el crecimiento y desarrollo de la economía.
- De manera general todas las políticas explícitas e implícitas han apuntado al incremento de la producción a través de la ampliación de la frontera agrícola, una ampliación que no consideraba y considera la capacidad de uso del suelo.
- Dado el contexto actual y la importancia económica, de seguridad y soberanía alimentaría que representan los temas de biodiversidad, patrimonio natural y conservación *in situ* de recursos genéticos, llama la atención que las políticas sigan teniendo miradas de corto plazo y no estén considerando estos aspectos tan importantes para el desarrollo productivo del país con objetivos y estrategias de mediano y largo plazo.

## Bibliografía

- ALBARRACIN, J.  
2001 Estancamiento Agropecuario en el marco de la crisis económica en Bolivia. Revista Umbrales N° 10. CIDES-UMSA. La Paz, Bolivia.
- BETTELHEIM, Ch.  
1984 Planificación y crecimiento acelerado. Fondo de cultura económica. México D.F.
- CRESPO, A.  
2005 Alfonso Gumucio Reyes: la pasión creadora. Centro de Estudios Sociales. Producciones CIMA. La Paz,. Bolivia.
- FAO  
2001 Datos estadísticos. [www.fao.org](http://www.fao.org).
- HAYAMI, Y y RUTTAN, V.  
1989 Desarrollo agrícola: una perspectiva internacional. FCE. México.
- HIRSMAN, A.  
1959 La estrategia del desarrollo. Fondo de Cultura Económica. México.
- LEWIS, A.  
1973 La planeación económica. Fondo de Cultura económica. 2da Ed. México. México.
- MELNICK  
1980 Estilos de Desarrollo y medio ambiente en América Latina. México: Fondo de Cultura Económica.
- Memoria Banco Central de Bolivia  
de 1952 a 1989. Bolivia.
- Ministerio de Asuntos Campesinos y Agropecuarios  
1976 Plan Quinquenal Agropecuario 1976-1980. Bolivia.
- Ministerio de Planificación y Coordinación  
1970 Estrategia Socio Económica del Desarrollo Nacional 1971-1991. Tomo I y II. Bolivia.
- Ministerio de Planeamiento y Coordinación  
1989 Estrategia de Desarrollo Económico y social 1989-2000. Bolivia.

NORTON, R.

2004 Política de desarrollo agrícola: conceptos y principios. FAO. Serie 2. Capacitación en políticas agrícolas y alimentarias. Roma.

República de Bolivia

1984 Plan Nacional de Rehabilitación y Desarrollo 1984-1987. Bolivia.

República de Bolivia, Ministerio de Agricultura Ganadería y Desarrollo Rural

2000 Política Nacional de Desarrollo Agropecuario y Rural. Bolivia.

República de Bolivia, Ministerio de Planeamiento y Coordinación

1992 Estrategia Nacional de Desarrollo; un instrumento para la concertación. Bolivia.

República de Bolivia, Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto

1955 Plan Inmediato de Política económica del Gobierno de la Revolución Nacional. Memorando N° 2.

# El Ordenamiento Territorial en los planes de desarrollo

*Hubert Mazurek\**

## Introducción

El desarrollo es un concepto o un paradigma que suscita muchas polémicas en el mundo científico. La macro economía ha impuesto una visión cuantitativa, principalmente en base al PIB, el PIB per cápita, el crecimiento económico, lo que se ha vuelto una norma en la mayoría de los países del mundo. Esta visión fue muy criticada por su carácter polarizador entre ricos y pobres sin que tome en cuenta el modo de vivir o parámetros que no sean mercantiles (Hirschmann, 1981; Jones, 1998). Hubo varios intentos de asociar a lo cuantitativo lo cualitativo: enlazar lo económico a nociones como el riesgo, la equidad, la movilidad social, etc., para ir “*más allá de la economía*” (BID, 2000), construyendo índices de desarrollo humano (PNUD), de necesidades básicas insatisfechas, o inventando el concepto de “desarrollo como libertad” (Sen, 1999).

En todos los casos, el término tiene intrínsecamente todas las ambigüedades: “*Es pobre el que no tiene un buen nivel de desarrollo*”. Esta percepción de “desarrollo” proviene de su origen: la macroeconomía occidental, y particularmente neoclásica; concepción basada en la combinación trabajo-

---

\* Geógrafo, actualmente investigador del Instituto de Investigación para el Desarrollo (IRD).  
Docente del CIDES-UMSA.

capital-progreso técnico. De diversidad cultural, geográfica o social, de la complejidad del proceso de decisión, de la variedad de la dotación en recursos naturales y humanos, etc., no hay ni una referencia en el pensamiento del desarrollo. Esta concepción tiene, por supuesto, muchas consecuencias en la vida cotidiana (Mazurek, 2003).

¿El desarrollo sería, como lo pretende Sergio Boisier (2001) “la utopía social por excelencia”? en la medida en que, por naturaleza, su meta nunca es alcanzable?

No obstante, el crecimiento económico es principalmente el resultado de un componente endógeno: la capacidad que tienen los individuos, los grupos de actores y los territorios para innovar y reaccionar a los cambios (Aydalot, 1980). Lo local interviene en las capacidades de adaptación y generación de riqueza, lo global en las respuestas posibles. La noción de externalidades es fundamental en la comprensión de estos mecanismos (ver p. ej. Storper, 1997; de Mattos 1999; Camagni, 2002); la externalidad más importante, paso “último” de la innovación, es la organización social. En cada escala existen grupos sociales y territorios en mutua influencia. El territorio, construcción social por excelencia (Mazurek, 2006), influye sobre el grupo social por la necesidad de tomar decisiones a partir de sus componentes; el grupo social influye o reacciona a lo territorial por la creación explícita o cultural de un sistema de gestión u ordenación del territorio. Ambas interacciones son más eficientes cuando el nivel de organización social es más elevado y con más interacciones. El desarrollo rural, por ejemplo, sería así la resolución de los problemas de coordinación espacial: relación entre territorios, acción colectiva, relación empresas – territorio, etc. Sería establecer un diálogo en torno a un problema socializado que pone más en concreto la necesidad de una visión de lo complejo y de lo integrado. El desarrollo rural debe, en base a esta definición, plantear un nuevo paradigma centrado en la capacidad de reacción de la población a la incertidumbre y la toma de decisión. Debe estar enlazado también a una mejor definición de las políticas territoriales como factor de consenso o integración de los diferentes aspectos sectoriales.

El territorio toma cada vez más importancia en estas concepciones del desarrollo. La territorialidad es el conjunto de relaciones que permite dar

coherencia a una sociedad que busca construir conscientemente su dinámica de aptitudes, alrededor de un proyecto territorial (Courlet, 2001; Mazurek, 2003; Boisier, 2001, Camagni, 2002, Lacour, 1996, RET, 2001; Moncayo, 2004, etc.)

Una política que quiere fomentar el desarrollo local es, hoy en día, una política que favorece, por una parte, la organización social y, por otra, el contexto territorial, en el marco de procesos descentralizados de organización territorial y diálogos fuertes alrededor de proyectos territoriales a cualquier escala para integrar lo sectorial y lo estratégico.

En Bolivia, la fuerza de las organizaciones de base es un punto a favor de la implementación de tales políticas, sobre todo cuando la demanda Tierra-Territorio es una de las mayores dentro de las organizaciones.

En este marco, es interesante analizar los componentes que definen las políticas territoriales dentro de los planes de desarrollo nacional: El Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010 y el Plan Nacional de Desarrollo Rural. ¿En qué medida la construcción territorial fue tomada en cuenta para la elaboración de los modelos de política? ¿Cómo la demanda territorial se cristaliza dentro de las ofertas sectoriales? ¿Cómo una política de planificación territorial permite responder a las necesidades de las organizaciones de base?

El primer elemento de análisis será el examen del uso de los términos claves como tierra, territorio, planificación o gestión territorial, para situar el interés de cada sector en tomar en cuenta políticas territoriales.

En base a este primer análisis comentaré cuatro temas importantes: la concepción territorial en el marco teórico de la concepción del desarrollo, la cuestión de Tierra-Territorio, el papel de la planificación y la relación Estado-organizaciones locales.

## **Los planes de desarrollo en Bolivia**

El Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010 (PND) es un documento de 242 páginas que contiene los lineamientos estratégicos para la elaboración de políticas del Estado. Por su parte, el Plan Nacional de Desarrollo Rural (PNDR), denominado “Revolución rural, agraria y forestal”, es un

documento de 64 páginas que da los lineamientos de la política sectorial en el sector agropecuario y forestal. No es el propósito aquí de analizar en profundidad estos documentos, sino de considerar el papel que toma la cuestión “territorial” en las propuestas de estas políticas.

Me parece importante, en un primer tiempo ver la importancia en términos semánticos que cada documento atribuye a este concepto. Para eso, he tomado cuatro palabras claves que son Tierra-Territorio en el sentido que le atribuye las comunidades indígenas y campesinas, Territorio en el sentido geográfico, es decir, una concepción de construcción social y no de espacio físico (como territorio nacional por ejemplo), planificación, planificación territorial, ordenamiento y gestión territorial, esta última siendo utilizada solamente en el caso del plan de desarrollo rural.

El análisis llegó al cuadro siguiente (cuadro 1) dónde se reporta la cantidad de veces que se utilizó los términos en el sentido apropiado; en el caso del plan nacional de desarrollo hemos cuantificado por capítulo lo que nos permite apreciar el uso de las palabras en un contexto específico de políticas.

**Plan Nacional de Desarrollo**

	2-1	2-3	3-1	3-4-2	3-4-6	3-4-7	3-4-8	4-1	4-2	5-1	5-3-3	5-3-4	5-4-1	5-4-2	5-4-4	5-5-1	5-6-2	Total	
Territorio	1	1	2		1	1	3	3	1				3					1	17
Tierra-Territorio													3						3
Ordenamiento territorial									2	1		1	3	3	11				21
Planificación				1	1		3	3	1		2	3				4	2		20
Planificación territorial								2								4			6
<b>Total</b>	<b>1</b>	<b>1</b>	<b>2</b>	<b>1</b>	<b>2</b>	<b>1</b>	<b>6</b>	<b>8</b>	<b>4</b>	<b>1</b>	<b>2</b>	<b>4</b>	<b>9</b>	<b>3</b>	<b>19</b>	<b>2</b>	<b>1</b>	<b>67</b>	

**Plan de Desarrollo Rural**

Territorio	4
Territorio indígena	3
Tierra-Territorio	0
Ordenamiento Territorial	0
Planificación	8
Gestión territorial	5
Gestión territorial indígena	4
<b>Total</b>	<b>24</b>

La lectura del cuadro nos permite realizar algunas observaciones en cuanto a la percepción de los autores del plan en relación a la cuestión general de la gestión o planificación del territorio.



En primera instancia, hay que resaltar el poco uso de estas palabras claves.

En el caso del Plan Nacional de Desarrollo, solamente se ha utilizado 67 veces las palabras con una disparidad fuerte entre los temas. La mayor frecuencia de uso se sitúa en el capítulo 5-4-4 (Vivienda) principalmente por la cuestión del ordenamiento de los asentamientos humanos. Solamente tres veces en todo el documento se utiliza Tierra y su territorio, concepción además un poco diferente de la concepción originaria de Tierra-Territorio (Capítulo 5-4-1, Desarrollo agropecuario). Sin embargo, esta última palabra clave (Tierra y Territorio) como también “ordenamiento territorial”, no se encuentran ni una sola vez en el documento del PNDR. Aparece el término de gestión territorial y más específicamente gestión territorial indígena.

Una primera conclusión, antes de un análisis más profundo, es que la concepción del ordenamiento territorial o de la planificación territorial es de uso muy restringido en algunos sectores y no parece ser la preocupación de la mayoría de los sectores involucrados.

Segundo, es interesante analizar el uso de las palabras mismas.

En Bolivia, las palabras Tierra-Territorio son de mucha importancia en la medida en que en la mayoría de las comunidades indígenas y campesinas es sinónimo de bienestar; estas palabras no aparecen ni una sola vez en los dos documentos. Se sustituye, solamente en el capítulo 5-4-1 (desarrollo agropecuario), en “Tierra y el territorio”. Por ejemplo, “*En esas condiciones, la tierra y el territorio (que incluye a los recursos naturales) se convierten en factores de desarrollo agrario,...*” (Página 132), pero con una concepción, lo veremos, muy diferente del sentido que los dan los originarios. Por otra parte, “ordenamiento territorial” o “planificación territorial” no están integrados en la mayoría de los lineamientos de políticas sectoriales. Podríamos pensar que en capítulos tan importantes como “Estrategia general del plan nacional de desarrollo” (2.3), “...el acceso irrestricto a los servicios sociales” (3.4) que implica la política de servicios e infraestructuras, “Políticas nacionales productivas” (5.2), “Transporte” (5.5.1) y “Apoyo a la producción” (5.6), se necesitaría de unas políticas nacionales de ordenamiento o de planificación para poder garantizar la sostenibilidad y la equidad territorial en estos varios rubros.

El concepto mismo de planificación territorial implica un manejo transversal de los territorios que integre, por medio de un proyecto socializado, la articulación y la coherencia de las políticas sectoriales, y eso a cualquier nivel de gestión del Estado (nacional, departamental, municipal o autonómico indígena). La poca utilización de los términos nos indica que existe un cierto desfase entre la concepción del desarrollo que propone el plan en su introducción y la realidad de la construcción de políticas sectoriales que quedan, en gran medida, bajo el concepto de la macroeconomía.

*“La planificación busca ordenar el desarrollo y fortalecer el principio de relación intrínseca entre las culturas bolivianas y la naturaleza como nexo generador de visiones sobre el Mundo; de interpretaciones del trabajo; de identidades sobre el tiempo y sus mitos; de construcción de territorialidad y del poder.”* (Página 11). La aplicación de estos principios en la construcción de políticas hubiera necesitado poner la planificación territorial al centro de un proceso democrático participativo y de una construcción social para *“articular los elementos relevantes y definitorios de las identidades colectivas”* (página 15).

Esta crítica es relevante en por lo menos 3 temas (Tierra – Territorio, planificación territorial y relación entre política local y nacional) que vamos a tratar con más profundidad en los siguientes capítulos.

## La concepción del desarrollo

El punto fuerte de los planes de desarrollo es la reflexión y los avances que se han hecho en relación a una concepción específica del desarrollo como base para la generación de las políticas sectoriales.

La crítica fundamental de este documento (capítulo 2.1) se dirige a la concepción tradicional de la macroeconomía que asocia el desarrollo al crecimiento económico. Sin entrar en los detalles de este análisis es importante resaltar la propuesta que sustenta el documento: *“la concepción del Vivir Bien propia de las culturas originarias e indígenas de Bolivia. A partir de los elementos comunitarios enraizados en los pueblos indígenas, en las comunidades agrarias, nómadas y urbanas de las tierras bajas y las tierras altas, postula una visión cosmocéntrica que supera los contenidos etnocéntricos tradicionales del desarrollo”*. (Página 10 del PND).

La concepción del Vivir Bien no es nueva en el pensamiento indígena sino que el intento de utilizar esta noción para la definición de políticas es una innovación que vale la pena resaltar.

Vivir bien tiene una dimensión colectiva, “*una convivencia comunitaria*”, que implica un enlace fuerte entre la diversidad cultural, la responsabilidad y obligación social y la gestión pública, que “*requiere de la comprensión integral, holística, radial y acumulativa, capaz de abarcar la simultaneidad de situaciones no homogéneas*”. La visión de desarrollo de los planes es así una construcción horizontal de encuentro entre los actores, definición que se acerca a la teoría de la territorialidad que busca, a través de una consolidación de las organizaciones, la creación de identidades y diálogos alrededor de un proyecto territorial.

Sin decirlo, en varias partes del documento, la territorialidad es subyacente a la definición del Vivir Bien. La gestión pública consolida esta percepción en la medida en que “*la planificación busca ordenar el desarrollo y fortalecer el principio de relación intrínseca entre las culturas bolivianas y la naturaleza como nexo generador de visiones sobre el mundo; de interpretaciones del trabajo; de identidades sobre el tiempo y sus nexos; de construcción de la territorialidad y del poder.*” (Página 11 del PND).

La construcción social en un espacio determinado define un territorio (Dollfus, 1991; Brunet, 1997; Mazurek, 2006). La construcción social se cristaliza en las formas de organización y en el diálogo entre ellas con el objetivo de asegurar una coherencia y una sostenibilidad al territorio como modo de reproducción de la sociedad. Fundamentalmente, esta construcción social intenta tener control sobre 4 funciones básicas: vivir, apropiarse, explotar, intercambiar y una función central: gestionar. El desarrollo sostenible sería el punto de equilibrio de la interacción grupo social-territorio, asociando la innovación (como capacidad de cambio de las funciones básicas) y la importancia de la organización (la gestión con gobernanza).

En los planes, las referencias a esta teoría del territorio son numerosas pero implícitas: el reconocimiento de la multiplicidad de las formas organizacionales tanto socio culturales como económicas y la necesidad de “*fortalecer su cohesión a través de la heterogeneidad*”; la necesidad de una buena gobernanza (en el sentido de Oriol Prats 2003; Mazurek 2008) con “*proceso*

*de participación, deliberación y emancipación mediante el cual las comunidades y los pueblos deciden las prioridades, los contenidos y las expectativas de su futuro ...*”, y la *“recuperación de la capacidad de decidir”*; el fundamento del vivir bien en *“la capacidad de recuperar el vínculo con la naturaleza y con memoria social, ...”*. Finalmente, la definición de territorio se completa perfectamente cuando se asocia, en los documentos, con una visión del desarrollo desde la sociedad civil, lo local, *“lo popular”* y no desde el Estado, y con una definición de la *“democratización”* como enlace entre desarrollo y participación.

Estos conceptos y visiones que tiene el PND se encuentran plasmados en el plan de desarrollo rural con la definición de *“un nuevo patrón de desarrollo integral y diversificado”*, *“el desarrollo de las economías comunitarias y campesinas, y de una sociedad rural más democrática, participativa e igualitaria”*.

Sin embargo, la referencia al Territorio como tal (construcción social de grupos originarios alrededor de una cosmovisión específica y gestión territorial que tiene sus principios ancestrales) nunca está presente en el texto. La visión de desarrollo que se define en los planes es una especie de compromiso entre una visión modernista que intenta integrar parámetros economicistas y la necesidad de respetar los principios de las culturas originarias, impresión que nos deja el capítulo 2.2 del PND (El país que construiremos) o el capítulo 3.3 (indicadores sociales). En este último capítulo, los parámetros que miden las metas de las políticas anunciadas quedan de los más clásicos de la economía liberal: tasa de crecimiento, ingreso por cápita, tasa de desempleo, reducción de la desigualdad en base a ingresos, nueva matriz productiva con productos y servicios con mayor valor agregado, pobreza extrema e indigencia, etc. La macroeconómica queda al final como referencia en las metas y el mecanismo de transformación de la estrategia general del plan de desarrollo.

## Tierra-Territorio

Si existe un concepto que está muy enmarcado en el pensamiento del desarrollo campesinado, es el de “Tierra-Territorio”. *“Para nosotros [los indígenas], el territorio es vivir diariamente, porque hay organización; el territorio para los pueblos indígenas es entendido como el hábitat en la que confluye, converge el hombre*

*con la naturaleza en armonía tal que la Pachamama. Es parte de la vida, cuya existencia significa reciproco (ayuda); el territorio para los Ayllus es aquel que se viene de los ancestros donde se tenía gobierno propio, religión, cultura, idioma, cuya población está vinculada desde la familia, la comunidad, el Ayllu, Jatun Ayllu, la Marka hasta llegar al Suyu*". (Benavides, Mazurek, 2006; representante de la CAOP, Juan Navarro Mamani).

La territorialidad de los pueblos originarios está basada, en la mayoría, sobre el principio del Vivir Bien, Qamaña en Aymará (Vivir con bienestar), Ñande Reko (forma de ser) asociado a Ivi Maraëi (Tierra sin mal) en Guaraní; "uraqpachampiw qamasiptana": "con el territorio encontramos el vivir bien" (citado por Yampara, 2001); "un sitio en el que se da por garantizado el bienestar, tanto material como espiritual, llamado Loma Santa.", en el caso de los Mojos (Guzmán, 2004), etc.

Esta visión está singularmente ausente de todo el texto del plan de desarrollo, salvo en el capítulo 3.1 (Estrategia nacional sociocomunitaria Bolivia digna) dónde un principio fundamental, el cruce entre tejido intersectorial y el tejido territorial, no se materializa en ninguna de las otras políticas sectoriales. El territorio se define como "*el espacio de concreción de la brecha de inequidad*" (Página 25) y la concepción del ordenamiento territorial que debería sustentar los principios de intervención que son la intersectorialidad y la territorialidad, se limita a una "*intervención estructural, integral y movilizadora del Estado en las subregiones priorizadas...*" (Página 26).

¡La referencia al territorio, según la concepción de los pueblos originarios es ausente y se podría decir hasta esquivada!

- La territorialidad, en el marco de la política de protección social y desarrollo comunitario o de justicia, se limita a la "*reconstitución de actores territoriales*" con "*nuevas dinámicas de relacionamiento entre las comunidades con los municipios, departamentos y la nación...*". No hay, en este marco, referencias a las formas tradicionales de poder que para muchas comunidades son las bases del desarrollo comunitario; referencias que aparecen solamente a partir del capítulo 4.1 (Poder social comunitario).
- La misma observación se puede efectuar en cuanto a "*la constitución del poder social culturalmente territorializado*" (Página 84) y a la des-

centralización (Capítulo 4.2), que se limitan a la creación de comités regionales y a la reconfiguración territorial en el marco de las unidades político-administrativas. El reconocimiento de la institucionalidad indígena se realiza dentro de este marco político-administrativo a base de autonomías municipales y regionales y de “*entidades territoriales indígenas*” que no tienen definición, a pesar de la fuerte demanda de los pueblos indígenas para incluir la cosmovisión territorial en el proceso de descentralización (FES-ILDIS, 2005; Plata et al., 2003), o de derecho sobre la Tierra (Porto Alegre, 2006).

- Los términos comunitario, comunidad, socio comunitario, no tienen definición explícita, sino como relación directa a las organizaciones sociales o movimientos sociales; confusión que busca lograr una visión consensuada de la diversidad cultural y territorial del país, pero que niega por otra parte una realidad que hace parte de los fundamentos enunciados en los conceptos del desarrollo.
- La referencia territorial también está ausente de la política cultural (ver capítulo 3-4-7, página 68). “*El fortalecimiento intracultural de los referentes identitarios de nuestros pueblos originarios y grupos culturales*” no cita una sola vez la referencia a Tierra – Territorio o a las formas de organización territoriales como son el Ayllu, la capitania, etc.
- El término territorios indígenas y originarios aparece solamente en el capítulo 3-4-8 (Agua), muy a menudo como sinónimo de TCO (Tierra Comunitaria de Origen).

Finalmente, la crítica más importante que se puede hacer al documento es la ausencia de la referencia territorial a partir del capítulo 5, es decir, lo productivo. A pesar de una referencia al desarrollo regional y local en el capítulo sobre descentralización, “*la matriz productiva nacional*” es totalmente sectorial, sin considerar los nuevos paradigmas de desarrollo local. Vivir Bien, en el marco de un enfoque de reforzamiento de las identidades locales y de la matriz productiva, supone la existencia de un enfoque multisectorial enraizado en lo territorial: políticas de infraestructuras que responden a los objetivos productivos, política de fomento de la red urbana intermediaria como polos de desarrollo para las regiones, resalto de las potencialidades lo-

cales humanas y físicas para favorecer la diversificación productiva, creación de un ambiente territorial con servicios asociados a lo productivo, etc.

Una de las reivindicaciones de los grupos originarios (ver Benavides, Mazurek, 2006) es la inserción de las comunidades en el espacio regional, con un papel privilegiado en la ciudad intermedia, porque el espacio regional hace parte de la cultura territorial, de la territorialidad, de las comunidades tradicionales, más allá, también, del espacio nacional.

La concepción de Tierra-Territorio es también ausente del documento del plan de desarrollo rural. Los dos términos son separados con sentidos distintos: la tierra como sistema de tenencia y el territorio principalmente como TCO, definiciones que van en el sentido contrario de las demandas indígenas: *“La concepción del territorio históricamente ha faltado dentro de los procesos de reforma agraria. Ninguna reforma agraria es aceptable si solo se piensa en distribución de la tierra. Consideramos que la nueva Reforma Agraria debe incluir las cosmovisiones de territorio de las comunidades campesinas, sin tierra, pueblos indígenas, de trabajadores rurales, de pescadores, pastores nómadas, tribus, afrodescendientes, minorías étnicas y personas desplazadas, que basan su trabajo en la producción de alimentos y que sostienen una relación de respeto y armonía con la Madre Tierra y con los océanos.”* (Foro “Tierra, Territorio y Dignidad”, Porto Alegre, 2006, Declaración final).

En el PNDR también están presentes todos los elementos de definición de la territorialidad en el sentido de la declaración de Porto Alegre, pero falta una visión integral del territorio como construcción social. Los 7 puntos del marco conceptual y operativo (Página 19 del PNDR) no se relacionan a esta definición de la integralidad. Se propone dejar la visión agrarista de los gobiernos anteriores para pasar a una *“visión integral del desarrollo rural”*, con *“fortalecimiento del conjunto de los actores rurales”*, pasando por *“la participación y gestión social”*, etc. (Páginas 14 y siguientes del PNDR), pero sin visión territorial y para caer, finalmente en lineamientos políticas sectoriales.

Sin embargo, el segundo punto de los lineamientos políticos (Dinamización y restitución integral de las capacidades productivas) rescata la necesidad de *“garantizar el desarrollo integral productivo”*. La creación del concepto de *“complejo productivo territorial”*, asociado a una gestión territorial indígena, podría ser el punto de partida de la integración de Tierra-Territorio en la

concepción de desarrollo pero no se acompaña de los instrumentos de coordinación y articulación adecuados, siendo éstos instituciones del Estado y no de la sociedad civil (punto que abordaremos más adelante). Finalmente la definición de la visión integral del desarrollo productivo se queda en “*el diseño e impulso de complejos productivos para integrar a los territorios a mercados dinámicos*”, lógica afuera de la propia lógica de las comunidades rurales, de la noción de Tierra-Territorio, de la necesidad de diversificación productiva, y retomando en otra forma la noción de cadena productiva.

Como última reflexión, existe todavía un desfase entre la concepción de lo integral en la cosmovisión originaria con la visión muy “*mercantilista*” que propone el plan de desarrollo rural. Toda la descripción del capítulo 2.1.1 (Formación de complejos productivos) está orientada al incremento del valor agregado y de la productividad, lo que puede marginalizar ciertas producciones locales, la sabiduría en el manejo de los ecosistemas productivos, la integralidad del territorio mismo, etc., elementos que no son tomados en cuenta en este plan.

## **La planificación estratégica territorial**

Dentro de las nuevas concepciones de la planificación u ordenamiento territorial (Elizalde, 2003; Boisier 2004; Mazurek, 2005), tres elementos son fundamentales: la construcción social de un proyecto territorial basado en la participación y la responsabilidad compartida, la definición del proyecto con enfoque en la sociedad y no en características biofísicas, el respecto a la sabiduría local.

Como el término Territorio es casi ausente de los documentos, no es sorprendente constatar (en el PND y PNDR) la ausencia de preocupación para el ordenamiento o planificación territorial, o el uso de estos términos con un enfoque poco novedoso.

### **a) La construcción social de un proyecto territorial**

Si partimos de la noción de “*democracia con participación*”, muy frecuente en los planes de desarrollo, la planificación territorial y el control social debe-



rían incluir una toma de decisión directa de los actores locales en relación a la organización y gestión de su territorio, hasta generar una “*capacidad de autogestión de su población*” (Página 87 del PND). “*Incorporar esta forma de control social, recuperando las formas tradicionales existentes en nuestro país significa asumir la corresponsabilidad compartida de la ciudadanía con el Estado. Por otro lado, la democracia social tiene base territorial y esto implica que los pueblos indígenas, las comunidades, las organizaciones sociales dejan de ser beneficiarios de la política pública y pasan a ser tomadores de decisiones y a participar en la gestión local, regional y nacional del Estado.*” (Página 83 del PND). Sin embargo, los mecanismos de gestión territorial y de toma de decisión no son explícitos, a parte de la creación de unidades de planificaciones a base de “*una reconfiguración territorial*” principalmente político-administrativa.

Estos mecanismos que definen las responsabilidades, los deberes y la relación sociedad civil-Estado son parte de las políticas de descentralización. Al respecto, el capítulo 4.2 (descentralización) muestra una pobreza de conceptualización y de mecanismo operativos que no están a la altura de la nueva concepción de las políticas de desarrollo.

Por una parte, el diagnóstico de la situación es muy bueno: debilidad institucional, creación de desigualdades regionales, exclusión indígena que se refleja en el mapa político-administrativo nacional, falta de mecanismos de monitoreo y seguimiento de la inversión pública, necesidad de recuperar la capacidad autogestionaria local por medio de la planificación participativa municipal. Por otro lado, la propuesta de cambio es bastante pobre: fortalecimiento de la gestión pública para responder a las demandas sociales (gestión *política* de la demanda social), gestión territorial como respuesta a la gestión pública en base a nuevas delimitaciones político-administrativas (el reordenamiento territorial) dónde la región es el núcleo articulador, política de desarrollo regional y local orientado a la inversión pública, y finalmente el uso de viejas recetas como son los planes de desarrollo municipal y departamental.

Lo que me hace dudar de la eficiencia del dispositivo es:

- Por una parte, la noción de *gestión política de la demanda social*, lo que supone un sistema de representatividad política y no social o cultural.

La gestión política es a veces muy contradictoria con la participación ciudadana (término no utilizado en el documento) por ser mecanismos de representatividad indirectos y a menudo lejos de las preocupaciones cotidianas de la población. La mayoría de los conflictos actuales en los municipios provienen de esta confusión, siendo el alcalde y el consejo municipal representación política y las OTBs representación ciudadana con poco diálogo a través de los PDMs.

- Segundo, el uso del “*reordenamiento territorial como fusión de municipios y adecuación de sus límites territoriales*”. Aunque haya una mención al reconocimiento de “*la institucionalidad indígena y originaria no estatal*”, todo el dispositivo de construcción de unidades territoriales de planificación está en base al aparato político-administrativo actual: distritos, municipios, mancomunidades, y entidades territoriales indígenas, como también la región “*como núcleo articulador del desarrollo económico y social para vivir bien, así como unidad territorial de planificación y concurrencia de la inversión*”; región definida, un poco más adelante, como “*comunidad lingüística y cultural*”. La confusión de los términos (sin que sean definidos) y la asimilación del territorio a límites político-administrativos no permiten responder a la necesidad de la construcción social territorial, y por supuesto a una adecuada redefinición del papel de la planificación territorial, término que no está presente en este capítulo sobre descentralización.

Por fin, no figura en todo el documento la necesidad de una política nacional de planificación territorial que pueda responder a la generación de desigualdades, a la necesidad de integración territorial o en el caso rural al manejo de la ocupación del espacio. En los documentos, la concepción de la planificación es bastante sectorial a pesar de tener un discurso integral: planificación de la justicia, plan de gestión de los riesgos (defensa civil), plan nacional de cuencas (agua), planificación ambiental, gestión territorial rural. El único sector que hace referencia a la necesidad de planificación territorial tanto nacional como local es el de la vivienda, reconociendo que “*los factores que inciden en este problema son las inadecuadas políticas de subsidio para la vivienda social; la inseguridad jurídica sobre el suelo urbano y la deficiente*

*implementación de los instrumentos normativos de ordenamiento y planificación territorial de los asentamientos humanos urbanos y rurales*”, (Página 150). Por otro lado, es el único sector que plantea de manera insistente la necesidad de la relación territorial y socio-económica entre lo urbana y lo rural, lo que debería ser una política transversal de mucho de los sectores, productivos por ejemplo: “*El Estado como gestor de las condiciones de habitabilidad para mejorar la calidad de la vivienda y del hábitat humano, propone una “reforma” urbana reposicionando a las ciudades como centros de competitividad que irradian el desarrollo en su entorno territorial rural productivo.*” (Página 153).

## **b) La definición del proyecto con enfoque en la sociedad**

Los principios enunciados en la parte introductoria de los planes dejarían suponer que las bases del desarrollo estuvieran construidas por los grupos sociales mismos; en particular la insistencia sobre el carácter transversal del desarrollo y la participación ciudadana. Por ejemplo, el PNDR plantea un enfoque “*que supere la visión exclusivamente agrarista y extractivista heredada desde la década del 50, para pasar a favorecer el desarrollo rural integral, sustentable y planificado que articulen en armonía las diversas potencialidades productivas de las regiones y culturas, para nivelar los desequilibrios económicos y sociales y las economías de la acumulación individual.*”. Desarrollo rural integral, planificado, potencialidades regionales, desequilibrios, son tantas palabras claves que son componentes de una planificación participativa territorial.

Sin embargo, no se encuentran, en los planes, signos de políticas que operacionalizan esta concepción; las políticas son, como ya hemos dicho, bastante sectoriales.

El plan de desarrollo rural, lo más concernido por este aspecto transversal, plantea la idea de la definición de complejos productivos como mecanismo de integración trans-sectorial y geográfica y de vinculación a ciudades intermedias. Sin embargo la descripción de la estrategia (2.1, página 27) nos muestra claramente que la dimensión geográfica no es “territorial” sino de simple consolidación “*de los vínculos económicos y sociales urbano-rural*”. La visión de los complejos productivos tiene una dimensión claramente economicista (competitividad asociada a mercados dinámicos) y sectorial

(siendo la economía del territorio reducida a lo sector agropecuario), que les dan una perspectiva solamente productiva.

Por otro lado, la noción de gestión territorial integrada se aplica solamente a los territorios indígenas (estrategia 2.2), y más específicamente a las TCOs. En este caso, se trata de rescatar las experiencias locales de desarrollo rural y sistematizarlas como base de la implementación de las políticas sectoriales. La pregunta fundamental es ¿porqué limitar la gestión territorial a lo indígena y específicamente a las TCOs? En todo territorio rural se puede rescatar experiencias y en particular en los definidos complejos productivos que deberían ser los primeros a tener este enfoque. Este ejemplo muestra que la concepción de territorio es muy restrictiva y la asociación entre lo integral, lo transversal, la planificación, la gestión territorial no es claramente percibida por los autores del documento. Esta concepción economicista se plasma también en la estrategia de empoderamiento de las organizaciones con objetivo a la autogestión rural (estrategia 3.2.2). Dentro de la lista de acciones prevista como “*apoyo a iniciativas productivas rurales*”, el fortalecimiento integral de los sistemas productivos no hacen ningún objeto de planificación territorial; se limita a una lista de medidas sin clara visión de su integración territorial; solamente propone como medida de fortalecimiento “*la transferencia directa de recursos financieros*”.

Finalmente, la decepción más grande con respecto a la concepción integral, participativa y territorial se encuentra en la parte 8, marco institucional e instrumentos del PNDR. El fortalecimiento o la creación de varias instituciones y comités no incluye ninguna visión territorial y aún menos de planificación territorial. El observatorio de territorios rurales o el SUNIT son simples instrumentos de información y a parte de lo ambiental, no se puede encontrar dónde se instrumentaliza la concepción integral territorial del desarrollo y el papel protagónico del Estado en la planificación del desarrollo (página 13). La única propuesta de ordenamiento territorial es la referencia al uso del suelo (página 15), en el marco, se supone, de las metodologías actuales de ordenamiento territorial, viejas recetas elaboradas en el peor periodo del neoliberalismo (85-2000) que no han mostrado realmente su eficiencia. La concepción de la planificación territorial es muy pobre y las referencias a las normas actuales (Solamente PDM, PDD, PND) auguran mal

de un cambio posible en la creación de nuevas políticas orientadas a una planificación adecuada de los territorios como construcción social.

### **c) La participación ciudadana**

Finalmente, y me parece que es un factor que impide la creación de proyectos territoriales locales, está la contradicción que existe, en el documento del PND o del PNDR, entre una visión local de integración de las organizaciones sociales y el papel protagónico del Estado. Esta contradicción proviene de una visión relativamente centralista e intervencionista del Estado (“*El Estado como potencia transformadora del cambio*”, o “*con la previsión consciente del Estado a través de la planificación*”), lo que explicaría la pobreza técnica del capítulo sobre descentralización, y la necesidad de incluir una real participación ciudadana.

Sólo la política de vivienda menciona que “*las organizaciones comunitarias participarán en la producción colectiva de viviendas, en el control social de asignaciones y cumplimiento de las normas, en la construcción del hábitat y el ordenamiento territorial.*” El resto de las políticas, en particular agrarias, no hace referencia a una participación directa de la población (a parte de los territorios originarios) en la decisión colectiva de organización y desarrollo territorial. Como ya lo hemos mencionado, la representación es política y se apoya en instituciones centralizadas del Estado, o desconcentradas en el caso de los consejos departamentales de desarrollo rural, plataformas regionales que en el pasado no han demostrado mucha eficiencia.

## **Política local, política nacional**

En relación al ordenamiento territorial, y eso por falta de una visión clara de la descentralización, no existe referencia a la articulación entre políticas a varias escalas. El papel protagónico del Estado debería llegar a la definición de políticas nacionales en materia de asentamientos humanos, de infraestructuras, de servicios, de compensación territorial, de incentivos, etc. ¿Cuál sería el papel del consejo departamental en materia de planificación

regional? ¿Quién define los complejos productivos? ¿Cómo se articulan las necesidades locales con la gestión pública?

El capítulo sobre política de vivienda plantea de manera adecuada la necesidad de un ordenamiento territorial de los asentamientos humanos, pero solamente a nivel urbano o intra-urbano. El PNDR hace un interesante análisis sobre el proceso de colonización de las tierras, pero sin llegar a la conclusión que se necesita una política nacional de ordenamiento y de asentamientos humanos.

La planificación territorial es lo que da coherencia a las políticas sectoriales en el marco de la visión nacional de organización territorial, y de la articulación entre, por una parte, la creación de ambientes territoriales locales y la integración regional y, por otra, entre la implementación de medidas territoriales de desarrollo y la gestión pública, con el objetivo de optimizar los recursos públicos. Muchas preguntas quedan a la lectura de esos documentos: ¿Cómo, con tantas propuestas de acción sectorial, se va a optimizar y organizar la distribución de los recursos públicos? ¿Cómo se articula la planificación sectorial, nacional, regional, local, territorial? Y finalmente ¿Cuál es el rumbo en relación a la organización, al proyecto del territorio boliviano?

Muchas respuestas a estas preguntas dependen por supuesto de los resultados de la Asamblea constituyente; sin embargo Bolivia es el único país de América Latina que no cuenta con un instrumento legislativo u operacional de planificación territorial. No incluir en una nueva visión del desarrollo los problemas de articulación entre niveles de decisión y de poder o también entre la demanda local y la gestión pública limita considerablemente las posibilidades de éxito de las políticas.

## **Conclusión**

La conclusión principal de la lectura de estos documentos, en lo que se refiere a las políticas o instrumentos de ordenamiento y planificación territorial, es una gran confusión.

La lectura de los planes, en relación al uso de las concepciones de territorio y de su manejo, deja una impresión de falta de coordinación

entre la definición de varias políticas y, en la mayoría de los casos, una negación del territorio como construcción social, contradicción fuerte de los documentos.

La confusión proviene también del constante péndulo entre la necesidad de incluir o de referirse a la visión indígena originaria y la de utilizar las recetas “tradicionales” de las políticas económicas; confusión entre el discurso conceptual y lo operativo.

En relación al territorio y al ordenamiento territorial, esta confusión se origina en el uso de los mejores conceptos de la teoría actual de la construcción social territorial pero sin comprensión de su aplicación en la generación de políticas de desarrollo local.

Nos podríamos preguntar ¿por qué términos como “tierra-territorio”, ayllus, capitanía, sindicatos, etc., no son utilizados en los planes? ¿Por qué el concepto de territorialidad no condiciona las políticas en los planes? ¿Por qué una tal contradicción entre los principios de *construcción de territorialidad* y una política de descentralización que se limita a un *reordenamiento territorial*?

Los instrumentos de planificación son poco relevantes en relación al discurso sobre la democracia participativa; muchos conceptos quedan sin definiciones o son utilizados de manera diferente dentro de los varios capítulos. La planificación, por ejemplo, parece ser una problemática importante en la concepción del desarrollo; es más, con la pretensión de establecer un Estado con un papel protagónico, la planificación tendría que constituir un instrumento de coordinación y de eficiencia. A pesar de estos argumentos, la planificación, y aún menos la planificación territorial, se enmarca en una política específica que podría responder a los principios del vivir bien. Las políticas sectoriales carecen de una fuerte coordinación, en el cual, a la luz de los criterios utilizados, debería ser territorial. Eso revela de una falta de reforma profunda del Estado en cuanto a su función y su visión política: la concepción de un “*Estado que es capaz de hacer conducción territorial, tanto como conducción política, mediante la formulación explícita de una matriz de política territorial; matriz que incluye las siguientes políticas: política de ordenamiento territorial, política de descentralización, política de fomento del crecimiento económico territorial, política de fomento al desarrollo territorial*” (Boisier, 2004).

Las teorías actuales del desarrollo, de la geografía económica como de los propios movimientos anti-liberales, muestran que el desarrollo no se decreta, se organiza desde lo local con la generación de entorno o ambiente territorial, a partir de la construcción de externalidades positivas, asociado a un proceso de concertación y diálogo entre los actores de la sociedad civil. Los problemas de coordinación espacial no pueden surgir sino de las propias organizaciones sociales. Parece ser el hilo conductor de los principios del desarrollo boliviano, pero no de las políticas sectoriales, lo que, a mi parecer, es fuente de conflictos potenciales entre las expectativas y la acción que espera la población. Por otro lado es una oportunidad perdida de construir un Estado en relación a principios de territorialidad, en un país donde el territorio construido y percibido es de gran importancia.

## Bibliografía

AYDALOT, P.

1980 *Dynamique spatiale et développement inégal*, Paris: Economica.

Banco Interamericano de Desarrollo

2000 *Desarrollo más allá de la economía. Progreso económico y social en América Latina. Informe 2000*, Washington D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.

BENAVIDES, E.; MAZUREK, H. eds.

2006 *Territorio y Constituyente: diálogos y reflexiones*, La Paz: CIAT, SEUR.

BOISIER S.

2001 *Desarrollo local ¿De qué estamos hablando?* in *Transformaciones globales, instituciones y políticas de desarrollo local* (A. Vásquez Barquero, O. Madoery, (eds), ed.): Rosario, Argentina: Homo Sapiens Editores.

---

2004 *Desarrollo territorial y descentralización. El desarrollo en el lugar y en las manos de la gente. EURE, Santiago de Chile.*



- BRUNET, R.  
 1997 *Champs & contrechamps. Raisons de géographe*, Paris: Belin.
- CAMAGNI, R.  
 2002 *Compétitivité territoriale, milieux locaux et apprentissage collectif: une contre-réflexion critique. RERU.*
- COURLET, C.  
 2001 *Territoires et Régions. Les grands oubliés du développement économique*, Paris: L'Harmattan.
- MATTOS, C. A. de  
 1999 *Nuevas teorías del crecimiento económico: lectura desde la perspectiva de los territorios de la periferia. Territorios, 3.*
- DOLLFUS, O.  
 1991 *Territorios Andinos. Reto y memoria*, Lima: IFEA-IEP.
- ELIZALDE A. H.  
 2003 *Planificación estratégica territorial y políticas públicas para el desarrollo local*, Santiago de Chile: CEPAL-ILPES.
- FES-ILDIS  
 2005 *Visiones indígenas de descentralización*, La Paz: Fundación Friedrich Ebert Stiftung, Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales.
- GUZMÁN, T.  
 2004 *Provincia Mojos. Tierra, territorio y desarrollo*, La Paz: CIPCA, Fundación Tierra.
- HIRSCHMAN, O.  
 1981 *The rise and decline of development economics. in Essays in trespassing: economics to politics and beyond* (A. O. Hirschman, ed.), Cambridge: Cambridge University Press.
- JONES, C. I.  
 1998 *Introduction to economic growth*. W.W. Norton & Company, Inc.
- LACOUR, C.  
 1996 *La tectonique des territoires: d'une métaphore à une théorisation. in Dynamiques territoriales et mutations économiques* (B. Pecqueur, ed.), Paris: L'Harmattan.
-

- MAZUREK, H.  
 2003      Desarrollo, territorio y ordenamiento: replantear la relación global-local. in *Desarrollo local versus desarrollo global: buscando desarrollo sustentable en América rural en el tercer milenio* (C. González Parra, ed.), Santiago de Chile: 51 congreso de los Americanistas, Universidad de Chile.
- 
- 2006      *Espacio y Territorio. Instrumentos metodológicos de investigación social*, La Paz: PIEB, IRD.
- 
- 2008      Políticas públicas y dinámicas territoriales: la gobernabilidad en cuestión. in *Gobernabilidad y gobernanza de los territorios en América Latina*. (H. Mazurek, ed.), Lima: CESU, IFEA, IRD (in press).
- MONCAYO, J. E.  
 2004      *Nuevos enfoques del desarrollo territorial: Colombia en una perspectiva latinoamericana*, Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, UNDP, CEPAL.
- ORIOLE PRATS, J.  
 2003      El concepto y el análisis de la gobernabilidad. *Revista Instituciones y Desarrollo*, 14-15.
- PLATA, W.; COLQUE, G.; CALLE, N.  
 2003      *Visiones de desarrollo en comunidades Aymaras. Tradición y modernidad en tiempos de globalización*, La Paz: PIEB.
- R. E. y Territorio  
 2001      *Espacio y Territorios: razón, pasión e imaginarios*, Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- SEN, A.  
 1999      *Development as freedom*. New York: Alfred A. Knopf.
- STORPER, M.  
 1997      *The regional world. Territorial development in a global economy.*, New York: The Guilford Press.
- YAMPARA, S. H.  
 2001      *El ayllu y la territorialidad en los Andes*, La Paz: Ed. Qamán Pacha Cada, Universidad Pública de El Alto.

# El ordenamiento territorial y su proyección al desarrollo rural en el Plan Nacional de Desarrollo Sectorial

*Victor Gallo\**

## Introducción

En este documento pretendemos analizar la propuesta e intenciones que están plasmadas en las políticas y estrategias del Plan Nacional de Desarrollo (PND) “Bolivia digna, soberana, productiva y democrática para vivir bien” y, específicamente, en el Plan Sectorial (PS) Revolución Rural, Agraria y Forestal, relacionados con Ordenamiento Territorial (OT) y Desarrollo Rural (DR).

Para comprender el PND y el PS es importante que reconozcamos la ideología anticolonial y antineoliberal con las que han sido orientadas, mas allá de compartirla o no. También tendremos que comprender la estructura metodológica con la que se plantean y fundamentalmente con el contexto del proceso de globalización del siglo XXI, las influencias de la región, los procesos políticos y sociales locales y las tendencias teóricas de desarrollo vigentes. El PND por lo tanto está influenciado radicalmente por esta visión, lo que sesga, marca y define todos sus principios, políticas y estrategias.

Al mismo tiempo Bolivia ha ingresado en una fase de reescribir su Constitución Política del Estado, para la construcción de un nuevo pacto social, con la esperanza de poder hacer del conjunto de naciones que ha-

---

\* Ing. Agrónomo, con Maestría en Economía Agrícola. Docente investigador del CIDES-UMSA y Coordinador de la Maestría de Desarrollo Rural Sostenible.

bitan este espacio físico un lugar de todos y para todos los denominados ciudadanos bolivianos.

En este contexto, consideramos como un tema crucial y de un profundo análisis y discusión el nuevo Ordenamiento Territorial sobre el cual debe basarse el nuevo Estado boliviano. La búsqueda de esta visión es sin duda muy difícil y compleja, por muchos factores que han llevado a la Bolivia del siglo XXI a una profunda crisis estatal, cuya posible solución está en la Asamblea Constituyente, actualmente también en crisis.

## **Análisis de del Plan Nacional de Desarrollo y del Plan Sectorial**

El motivo de las siguientes líneas es de tratar de poner sobre la mesa de diálogo en base al análisis del PND y el PS, los posibles principios y definiciones sobre los cuales debe basarse esa futura discusión y, de esta manera, aportar en algo a la búsqueda de un Estado que tenga la función de responder a las necesidades de su sociedad y que tenga la capacidad de articular el espacio físico de su jurisdicción para la construcción del territorio boliviano.

Planteamos como elemento de partida el proyecto de Ley del Ordenamiento Territorial que fue archivada en el congreso, –desde el año 2001– la falta de ésta y la necesidad de ponerla en la agenda política del país, como propósito central de cara a la Asamblea Constituyente y como un producto de las demandas sociales en Bolivia, no planteadas explícitamente.

Si entendemos que la Ley de OT es una propuesta política a largo plazo –aproximadamente 50 años– sobre el uso de recursos naturales y la ocupación del territorio, debemos pensar que estos son los temas de los actuales conflictos, tensiones y polémica en los que vive Bolivia, incluido el ejercicio territorial del poder, esta normativa si se la pondría en agenda política, propiciaría o allanaría el camino y permitiría definir la territorialidad interna del país.

Esta estrategia, política o ley nos permitirá responder a muchas preguntas sobre la *importancia de lo biofísico y las simplicidades que se le da a ciertos conceptos vs. los procesos sociopolíticos.*

Sin embargo el PND no considera como elemento básico de trabajo esta ley o normativa, simplemente plantea el uso de los RRNN desde un enfoque extremadamente ambientalista y conservacionista, lo cual esta claramente expuesto en las políticas, como corrientes de pensamiento.

El PS tiene 4 tipos de políticas:

*Las territoriales expresadas en las políticas de:*

*Transformación de los patrones productivos y alimentarios.*

*Industrialización de los recursos naturales renovables*

*Conservación y aprovechamiento sustentable de la biodiversidad*

*Las sectoriales expresadas en las políticas de:*

*Gestión agraria y forestal sustentable*

*Gestión ambiental*

*Las articuladoras, expresadas en:*

*Dinamización y restitución de capacidades productivas*

*Las de soporte, expresadas en:*

*Transformación de la tenencia y acceso de la tierra y bosque*

El PS plantea que las políticas territoriales, son de desarrollo productivo integral en un escenario geográfico, pero en ningún momento plantea un proceso de ocupación territorial, en el sentido amplio, simplemente se lo plantea desde un proceso de acceso a tierra y bosque. (pág. 21 del PS)

Sin embargo este planteamiento toma como corriente teórica el Desarrollo Territorial Rural, (DTR), desde la perspectiva y análisis del RIMMIPS (J. Berdegúe y A. Schejman, 2003), que plantea que el DTR es un proceso de desarrollo productivo-social y un proceso de desarrollo institucional, basado en un factor de IDENTIDAD.

Ahora bajo estos enfoques ideológicos y de desarrollo, el plan debería permitirnos responder a las siguientes preguntas:

¿Que hacemos con nuestros recursos naturales, gas, tierra, bosques, minerales, agua etc. y cómo estamos ocupando el territorio para una adecuada utilización del mismo?

¿Es que como país no se ha construido de manera participativa una identidad, que nos permita ingresar en una negociación política y económica con equidad y dignidad con toda la región sudamericana y mundial?

No nos hemos puesto de acuerdo en una equitativa asignación de los recursos naturales, ¿como éstos serán usados? y ¿cómo se distribuirá el beneficio que estos generan?

¿Hemos socializado el mapa económico y los beneficios de los RRNN existentes?

¿Hemos planteado una política de ocupación de las regiones que tienen cierto potencial o ventaja comparativa respecto a algún tipo de RRNN.?

Muchas de estas preguntas tienen respuestas en el PND y en el PS, pero cargadas, sesgadas y limitadas por el componente ideológico, agrarista y por el enfoque ambientalista.

## Conceptualizando el Territorio y la Ruralidad

Cuando se trata de *conceptualizar el territorio y su organización*, el tema es complejo, desde los enfoques deterministas hasta las corrientes integrales. En cuanto al enfoque de que si lo físico biológico determina la organización del territorio, es una aseveración muy simplista debido a que el espacio es un conglomerado multidimensional donde intervienen los recursos materiales, culturales, económicos, sociales, etc., que hacen el conjunto del espacio territorial. En este sentido, el sustento material es sólo la base de desarrollo pero no es directamente la que determina la organización del espacio. Es, más bien, el resultado de un proceso multidimensional.

Cuando hablamos de territorio-territorial-territorialidad, no estamos hablando de una mera delimitación espacial, estática, unidimensional y excluyente, estamos hablando de procesos dinámicos de construcción que son complementarios, multidimensionales.

Aclaremos lo que entendemos por estos conceptos: hablamos de que el territorio, como dicen muchos autores, es una conjunción de algunos criterios de *delimitación espacial, geográfica o física* (cuena, límites de ríos, altitudes, formaciones geológicas, edáficas o líticas, etc) en los cuales se *desarrollan procesos de negociación y acuerdos culturales*, (nacionalidades, etnias, mercados, rural-urbano entre otras), por lo tanto no puede existir territorio sin la complementariedad de estos dos elementos.

Por otro lado, su multidimensionalidad se expresa en el territorio, donde cada uno de los actores del espacio tiene distintas motivaciones, limitaciones, potencialidades, intereses, tan diversos como su propia naturaleza lo exprese y que se dinamizan por sí solos. Es decir, identidades que cambian en el tiempo y en el espacio.

No nos olvidemos que los seres vivos en una primera instancia somos el reflejo y expresión de la geografía donde hemos nacido o donde hemos desarrollados alguna construcción cultural. Esta expresión psicológica, fenotípica, etc, se refleja por lo general un nuestro carácter (introvertidos, extrovertidos, alegres) color de piel (blancos, morenos, oscuros, etc), sin que se entiendan como expresiones absolutas.

Por otro lado la multidimensionalidad se expresa en la diversidad de las construcciones sociales que se desarrollan, lo que denominamos culturas, que para el PND es un principio de actuación y respeto.

Por otro lado, lo agrario no es solo lo productivo, como lo expresa el PND en su acápite introductoria "... que supere la visión exclusivamente agrarista y extractivista heredada desde la década de los 50, para favorecer el desarrollo rural integral, sustentable y planificado que articulen en armonía las diversas potencialidades productivas de la regiones y culturas..." (PS: 6).

Consideramos que este es el único punto donde el PND y el PS plantean, de alguna manera, lo que podría ser un proceso de Ordenamiento Territorial que conduzca a un Desarrollo Rural.

La ruralidad es, asimismo, un complejo de muchos factores que imprimen su identidad propia con características singulares de paisaje en cada región, como sucede en Bolivia, que tiene diferentes territorialidades y donde en un mismo tipo de paisaje natural se dan procesos diversos dependiendo de los procesos socioculturales que allí se desarrollen. Para el caso boliviano, Aymaras-Quechuas-Mestizos; Ciudadinos-Campesinos; Kollas-Cambas; en América, Amazónicos-Andinos-Australes-Caribeños-Migrantes-originarios, etc., etc. Todas estas denominaciones tienen características muy propias del lugar donde se originan y han generado otras características propias de las mezclas de generaciones, migración y aculturizaciones.

Existen corrientes de Ordenamiento Territorial que solo apuntan en algunos casos a la planificación territorial hecha desde el gobierno sin el consenso ni la legitimidad de la población.

Cuando *se quiere comparar la legalidad con la legitimidad* como dos elementos contrapuestos, podemos también llegar a percepciones erradas. En nuestra opinión, no pueden existir estos dos conceptos uno sin el otro, naturalmente cuando hablamos de gobernabilidad y estado de derecho.

La definición del Territorio debe surgir desde la sociedad, lo que significa que tiene que cambiar la forma de plantear las políticas, debe ser participativo, legítimo y ajustado al presente histórico, sin olvidarse de la diversidad de la realidad en todos los aspectos.

Los temas relacionados con la definición del territorio llevan siempre a pensar en la delimitación de la TIERRA y del TERRITORIO, y es imprescindible lograr una pronta legalidad, con una equitativa legitimidad. La aplicación de la Ley del Instituto de Reforma Agraria, donde se le está dando legalidad a la propiedad y tenencia de la tierra, pero muchas veces con poca legitimidad, hace que sea imperiosa la necesidad de una Legislación de Ordenamiento Territorial, aunque por el momento que está pasando Bolivia daría la impresión que no es el adecuado para pensar en sacar una Ley de este tenor. Deberá pasar mucha agua bajo el puente y luego de decantar y lograr un acuerdo político, social y económico que defina, lo más equitativamente posible, el uso y propiedad de los recursos naturales y la ocupación del territorio, para luego darle legalidad.

Sin ser pesimistas, ¿llegaremos a verlo?. Tendremos que esperar, pues ni el PND ni el PS lo mencionan en ningún momento, ni como punto de partida, ni como elemento de análisis, ni como proyección o visión del plan estratégico. Sin embargo la estrategia es la gestión de los RRNN, el proceso de participación y la apuesta por los más pobres, pero no de un proceso de ocupación del territorio, esto no lo plantea.

En este sentido podemos ver que para el caso Boliviano, cuando no se tiene una visión ni estrategia de Ordenamiento Territorial, no podemos pensar si las relaciones de poder, de uso de los recursos naturales y de ocupación del territorios por diferentes grupos y colectivos sociales son o no legales o legítimos, estos simplemente se dan, son un hecho, se están



dando sin dar respuesta a su legitimidad o legalidad y son producto de las presiones sociales y los intereses de distintos grupos de poder. Pero, por otro lado, han despertado el cuestionamiento de toda la colectividad sobre cuál debe ser el legítimo ordenamiento del territorio, a partir de una posición política y una estrategia clara que defina el uso y propiedad de los recursos y la ocupación del territorio, junto al mecanismo adecuado para legalizarlo.

A la luz de estas interrogantes sobre el uso de los recursos y la ocupación del territorio se han desarrollado conflictos de gobernabilidad y de construcción de una identidad boliviana, que ha llevado a un clima de crisis de Estado a nuestro país.

Esta crisis ha expresado la existencia de dos macro territorios al interior del país, con expresiones en distintos ámbitos, que demuestran que el origen de los conflictos de clase, etnias y regiones, el conflicto entre oriente y occidente, ciudadanos y campesinos, indígenas y mestizos, Kollas y Cambas, tiene raíces en la disponibilidad de los recursos naturales y en la forma cómo esta articulado el país para una ocupación y uso de estos recursos de manera equitativa, en pos de lograr una sociedad más justa, que sea capaz de afrontar un modelo económico en el entorno regional que es poco o casi nada aplicable en el territorio boliviano, si no se hace ajustes pertinentes a su realidad. El enfoque de descolonización y de desmonte del neoliberalismo que plantea el PND, parece ser una de las respuestas del actual grupo de poder político en el país.

Es importante considerar, además, las nuevas realidades sociales bolivianas en la estructuración de la ocupación del territorio y el uso de los recursos naturales: las territorialidades étnicas y los movimientos regionales (autonomías regionales). En este último caso habrá que tomar en cuenta la descentralización como base de desarrollo local.

Se ha visto que las demandas sociales en Bolivia tienen muchos matices de ilegalidad y muchos matices de legitimidad, pues son la expresión de procesos de desestructuración social y exclusión de siglos.

Ahora, ¿cuál es el camino para que estas demandas sean legalizadas? ¿Será la Asamblea Constituyente? ¿Es el PND o es el PS de Desarrollo Rural, Agrario y Forestal? Pero, ¿cómo?

Con una propuesta y acuerdo de un Ordenamiento Territorial que exprese la identidad boliviana en el contexto sudamericano, respete las identidades regionales y locales, con la mayor participación posible y pertinente, que demuestre la potencialidad real de los recursos naturales y una adecuada conformación y articulación para el uso y beneficio de los mismos, no sólo desde lo indígena, originario y campesino. Eso implicará un acuerdo político de cómo vamos a ocupar el territorio Boliviano y cómo nos articulamos a la región entre todos.

En base a los conceptos anteriores, la legislación boliviana encuentra la siguiente definición para territorio:

“Territorio, es el espacio político y administrativamente delimitado, objeto de apropiación y transformación por parte de un grupo humano, en función de sus características biofísicas-ambientales, socioeconómicas-culturales y político-institucionales”<sup>1</sup>.

De lo cual se infiere que el Ordenamiento Territorial es el concepto que hace referencia a la evolución de la estructura de usos sobre la superficie de la tierra.

Este concepto o parte de ello no se encuentra analizado, ni plasmado en los planes nacionales ni sectoriales del DR.

Existen diferentes acepciones que hacen referencia a sus fines: a) La estructura de usos posible de ser influenciada o conducida a través de los instrumentos de planificación; b) La evolución de la estructura de usos sobre la superficie de la tierra y c) El desarrollo del territorio que abarca todos los aspectos considerados como necesarios para el desarrollo de la población afectada, sean estos de orden económico, social, ambiental o cultural.

Definición genérica que hace referencia a la estructura de usos sobre la superficie de la tierra y su conducción a través de medidas políticas. Esto implica que no existe una definición universal de ordenamiento territorial y que su comprensión esté estrechamente ligada a diferentes tradiciones, arreglos jurídicos e institucionales de ordenamiento territorial y a los alcances u objetivos supeditados a definiciones como:

---

1 Art. 3 (Definiciones) Proyecto de Ley de Ordenamiento Territorial 142/00-01.

La situación actual (“el orden existente”) de la estructura de usos de la tierra como resultado de la interacción hombre-medio ambiente:

Este análisis de orden existente no se lo plantea en el PND ni en el PS, solo se plantea la vigencia de un modelo neoliberal, que se refleja en la exclusión, en el latifundio en oriente y minifundio en occidente. Pero ¿cuál el orden adecuado para la ocupación del territorio? Respuesta: ninguna.

La imagen objetivo (“el orden deseado”) de la estructura de usos:

Esa imagen objetivo que plantea el PS es una visión integral de desarrollo rural y del fortalecimiento del conjunto de actores rurales, del papel protagónico de los actores, de la participación y gestión social, de la gestión sustentable de tierra, bosque y diversidad, del desarrollo rural articulado al mercado, del respeto y vocación al uso de suelos, de las nuevas opciones para el desarrollo agrario y forestal, de la intervención integral del Estado, de la reversión de la baja inversión pública rural, de revalorización de los cultivos estratégicos y del imperativo de la sostenibilidad ambiental.

Como verán, en el PS todas estas propuestas son agrícolas, ven el uso del suelo como la opción de desarrollo, los actores son sólo ligados al proceso agrícola y forestal. Entonces ¿donde están los otros actores no indígenas, campesinos?. Un uso adecuado de RRNN que no solo sea suelo y lo que si plantean es un proceso de institucionalización que deberá verse en las propuestas de las políticas.

La expresión espacial de las políticas económica, social, cultural y ambiental de la sociedad:

Se las plantea desde la perspectiva de los territorios indígenas y campesinos, muy poco de un proceso de articulación a los centros urbanos, pero además se plantea un proceso económico comunitario y vecinal, lo cual en nuestro parecer no existe cuando se habla de procesos económicos ligados al mercado. Habrá que analizar esta economía comunitaria con otros indicadores, que no son los convencionales de la economía de mercado, no sabemos cuales, puesto que el PS, usa indicadores desde la economía neoliberal o de mercado para su interpretación.

La acción del Estado –de planificación, gestión y política– orientada a armonizar los usos del territorio:

Bajo este parámetro el PS, plantea la presencia del Estado en el proceso de planificación y de control social, en el ámbito social, cultural y ambiental y de transformación y comercialización, pero deja a la producción primaria a la acción comunitaria, la cual es inexistente en este nivel. No deja ningún parámetro o estrategia que oriente el uso y articulación del territorio.

La regulación de los usos de la tierra desde la perspectiva del interés público, realizada a través de dos tipos de acciones estatales:

- La elaboración de planes y estrategias territoriales en diferentes escalas y
- El control del desarrollo territorial a través de procedimientos político-administrativos que relacionan los planes y estrategias territoriales con las dinámicas del desarrollo territorial.

Bajo estos criterios es que la política sectorial plantea el desarrollo territorial como un enfoque teórico de aplicación de sus políticas, pero con muy poco aporte de sus estrategias y programas.

La acción de ordenar los usos en el territorio.

Este es el punto central más débil del Plan Sectorial, pues no plantea ningún proceso de orden del territorio, solo de un plan de uso de suelos, lo cual es insuficiente.

La focalización territorial de la inversión pública con fines distributivos:

Que se expresa en una política de reconversión de la inversión pública rural, hacia las zonas más deprimidas, con el riesgo de dejar de invertir en zonas rurales y urbano-rurales de alto potencial que pueden ser motoras en el desarrollo.

## **Los objetivos de Ordenamiento Territorial (OT)**

Ahora plantearemos los avances conceptuales actuales que orientan objetivos del Ordenamiento Territorial, expresado como:

Disposiciones normativas en los planes de ordenamiento territorial sobre el desarrollo, la ordenación y la protección de los usos del territorio. Los objetivos de ordenamiento territorial se pueden referir a fijaciones determinadas o a determinar territorial o temáticamente y deben estar concluyentemente ponderados por la instancia competente de planificación.

Los objetivos se fijan en los planes de ordenamiento territorial en los niveles locales y regionales siendo el resultado del proceso de ponderación entre diferentes intereses públicos. Como ser: zonas prioritarias y preferenciales para la protección y reparación de la naturaleza y el paisaje, para la agricultura, para la actividad forestal, para el desarrollo urbano e industrial, para la infraestructura, para la defensa, etc.

El Ordenamiento territorial expresa los objetivos del acuerdo social , esto significa que debe mostrar:

1. Un conjunto de principios, objetivos, instrumentos y medidas establecidas en leyes, programas y planes de ordenamiento territorial<sup>2</sup>.
2. Un conjunto de decisiones político-administrativas sectoriales o transversales que intervienen en, o tienen efectos intencionales o laterales sobre el territorio<sup>3</sup>.

Los principios del ordenamiento territorial son la totalidad de enunciados generales para la ordenación, el desarrollo y la conservación de los usos del territorio orientados esencialmente a garantizar que en el ordenamiento territorial se:

- consideren los diferentes intereses públicos sobre el territorio y
- se establezcan relaciones equilibradas entre los mismos.

---

2 Esta definición es principalmente válida para países que disponen de un sistema institucional de ordenamiento territorial.

3 Esta definición es principalmente válida para países donde no se cuenta con un sistema de ordenamiento territorial.

Los principios, los cuales deben ser aplicados en concordancia con la imagen objetivo del desarrollo territorial sostenible, deben entenderse como términos de referencia para la ponderación en la toma de decisiones.

Entre los principios de ordenamiento territorial cabe destacar (entre otros):

1. La equidad territorial que se orienta a disminuir o compensar las disparidades existentes entre diferentes comunas o regiones del país, estableciendo a lo largo del territorio (nacional o regional) condiciones comparables de vida y trabajo que permitan a todos los ciudadanos ciertos niveles de igualdad de oportunidades<sup>4</sup>.
2. Fomento al transporte público intercomunal y el desarrollo de los espacios rurales como espacios residenciales y económicos singulares y el aseguramiento de una buena conectividad para el transporte de personas y bienes
3. Focalización de intervenciones de desarrollo en zonas deprimidas
4. Protección, manejo y desarrollo de la naturaleza y el paisaje y compensación de impactos
5. Aporte a una estructura económica territorialmente equilibrada y competitiva.
6. Crear las condiciones para el desarrollo de la agricultura asegurando su estructura campesina y su competitividad.
7. Tanto la agricultura como la actividad forestal deben aportar a proteger las bases de la existencia humana, la naturaleza y el paisaje
8. Se debe dar respuestas a los requerimientos habitacionales de la población
9. Conservación de las identidades regionales y sus elementos históricos y culturales

---

4 Por ejemplo en Chile según su esquema de equidad territorial, esta puede ser directamente deducida del principio de equidad establecido para la gestión gubernamental de Chile durante la década de los 1990. Entre los principales instrumentos existentes para lograr una mayor equidad territorial cabe destacar el Fondo Nacional Desarrollo Regional y las asignaciones especiales y exenciones fiscales para regiones y comunas periféricas.

---

10. Se deben respetar los requerimientos territoriales de la gestión de riesgos.

## Los avances del Ordenamiento Territorial en Bolivia

Antes de continuar es necesario hacer una constatación. Decía Flavio Escobar<sup>5</sup> en el seminario sobre Ordenamiento Territorial en mayo de 1993:

*“...la practica del Ordenamiento Territorial en nuestro país esta virtualmente en cero, aun cuando en el pasado bubieron algunos intentos, pero que fueron aislados e insuficientes. No es una novedad, para todos los aquí presentes, que la ocupación del territorio es una práctica que muchas veces se ha presentado problemática y desorganizada. Es así, que hoy la realidad nos muestra la necesidad de organizar esta ocupación y construir un espacio acorde a los pedidos y expectativas de los ciudadanos. En este sentido, el ordenamiento territorial tiene que expresar un conjunto de políticas públicas que deriva de una voluntad expresa, tanto mejor si es consensuada sobre la ocupación del territorio, con el fin de mejorar la calidad de vida de los hombres y dejar a nuestros hijos un territorio mejor o por lo menos igual al que nuestros padres nos legaron.*”

*Ahora bien, si estamos concientes que el ordenamiento territorial es fundamental, no debemos perder de vista que la planificación del desarrollo es un complemento indispensable para el desarrollo sostenible que nosotros deseamos impulsar...”*

Así, catorce años después de este seminario estamos en el mismo estado y, peor aún, hemos perdido identidad y hemos acrecentado los niveles de conflicto social y económico del país. Con la única diferencia de que ahora podemos readecuar nuestro pacto social a partir de *la nueva constitución*.

El reordenamiento territorial no es un fin en sí mismo, es un medio que posibilita generar espacios para debatir los grandes problemas y oportunidades del país, en un momento de cambio trascendental, de rompimiento del ciclo recesivo y de transición hacia el futuro, en el que las diversas

---

5 Subsecretaría de Desarrollo Socio Económico del Ministerio de Planeamiento y Coordinación. 1993.

naciones y sus regiones están ante el desafío de readecuar sus instituciones, replanteando sus roles, sus funciones, responsabilidades, sus formas de planificación y gestión, procurando retomar la senda del crecimiento económico, reduciendo las desigualdades sociales.

El ordenamiento territorial permite, a través de la reorganización del régimen político - administrativo de la Nación y sus entidades territoriales y la planificación del desarrollo territorial, crear condiciones favorables para superar los problemas principales del país, como la crisis económica y el conflicto sociopolítico.

En los últimos 25 años de democracia, los esfuerzos y logros del Estado en su conjunto para constituir un entorno macroeconómico que permita reactivar las inversiones, generar empleo e ingresos, requieren urgentemente complementarse con el rediseño político-administrativo y la planificación del desarrollo territorial, para que las políticas nacionales se combinen con las dinámicas y formas de organización que emergen desde los diversos municipios, departamentos y regiones, buscando que la descentralización y el afianzamiento de la autonomía les reconozcan su propia identidad, convergiendo hacia un Estado cada vez más unido que recrea y aprovecha la diversidad regional.

Con el proceso de participación popular y descentralización administrativa de 1992, las reformas a la Constitución Política del Estado y la labor de la Dirección de Ordenamiento Territorial durante el período de 1994-2001, se formuló un anteproyecto de Ley de Ordenamiento Territorial N° 142/00-01 (que fue aprobada por el Senado de la República y se paralizó en la Cámara de Diputados), en el marco de la promulgación de varias leyes que directa o indirectamente abordan temas inherentes (Ley de Medio Ambiente, Ley de Descentralización, Ley Forestal, Ley INRA, etc.). Adicionalmente se puso en marcha la formulación de los Planes de Ordenamiento Territorial Municipal y Departamentales.

Este proyecto mantiene un espíritu integral de Desarrollo Territorial y tiene como objeto “Establecer normas, procedimientos, instrumentos y el marco institucional que regirán en el país con la finalidad de organizar el uso y la ocupación del territorio en el marco del Desarrollo Sostenible”.<sup>6</sup>

---

6 Artículo 1ro del proyecto de ley de Ordenamiento Territorial N° 142/00-01.



En su debate inicial en el Congreso, el Ordenamiento Territorial concentró la atención en la problemática del régimen político-administrativo, ante la evidencia del desfase entre las funciones, competencias e interrelaciones entre el Estado central y las entidades territoriales; frente a la evolución, cada vez más acelerada, de nuevas realidades y tendencias en las relaciones de la sociedad con el territorio y el creciente propósito de descentralización.

El enfoque anterior condujo a que la noción de Ordenamiento Territorial se asociara exclusivamente con la reorganización del Estado en su estructura político-administrativa. Esto se puede constatar en las mesas temáticas apoyadas por la Pastoral Social Caritas en su documento “Autonomías y Descentralización” (2006). No obstante, el nuevo proceso de descentralización y autonomías del país debe ir más allá de esta concepción, al concebir el Ordenamiento Territorial como una política de Estado.

Durante el 2001 se elaboraron lineamientos de políticas para el OT en diferentes niveles, así como instrumentos y guías metodológicas donde se invirtió mucho capital humano y financiero. Hoy en día eso ha quedado en suspenso, porque la ley madre que rige estos procesos fue archivada y guardada en alguna gaveta del Congreso, y nuestra constitución actual no se basa en un *proyecto de país* que muestre una visión de Ordenamiento Territorial

¿Es que esta ley afecta a intereses de grupos de poder, o es un simple descuido producto de la coyuntura en la que vive el país desde el 2002?. ¿Por qué fue archivada, desestimada, congelada y vetada?

## ¿Hacia dónde vamos?

Con estos antecedentes teóricos y en el contexto práctico en el que vive Bolivia, creemos que podemos preguntarnos lo que sucede y podría suceder en nuestro país.

¿Cual es la proyección del Ordenamiento Territorial en la legislación boliviana en el PND y el PS? ¿Qué importancia tiene el OT en la visión de la Sociedad Civil de cara a la Asamblea Constituyente?

¿Cuales serán las perspectivas del OT como instrumento político durante la Asamblea Constituyente y posterior a ella?

El Ordenamiento Territorial en este contexto debe ser un proceso para la reducción de los desequilibrios espaciales, promoviendo la integralidad, solidaridad, concurrencia, participación y la complementariedad entre el Estado y las entidades territoriales y divisiones administrativas; regulando la transformación, *ocupación y uso del territorio*, de acuerdo con estrategias de desarrollo social, económico y ambiental y el respeto a la diversidad étnica y cultural.

“Para la política de ordenamiento territorial lo importante es la proyección de la estructura socioeconómica en las diversas regiones. Estos análisis geográficos son una tarea importante para formular estrategias y proyectos realizables, con el fin de disminuir las desigualdades territoriales”. Decía el Dr. Selke en el Seminarios de OT en Mayo de 1993 (Welf Selke, 1993).

## **Ocupación del Espacio-Construcción de Territorios**

La ocupación del territorio no pasa necesariamente por re-dibujar la división política administrativa del país. No importa si somos 9 departamentos ni 11; 45 ó 6 regiones; si somos 324 0 200 municipios. Lo importante es cómo las políticas y estrategias de desarrollo promueven la manera de ordenar y desarrollar el territorio, lo que significa cómo hacemos que las poblaciones, sociedades, grupos, colectivos bolivianos ocupen y aprovechen sosteniblemente los RRNN en el extenso espacio nacional, y cómo construimos la institucionalidad adecuada, pertinente, legítima y legal entre las sociedades, pueblos, identidades regionales para la construcción de una identidad boliviana.

Deseamos desarrollar brevemente un caso para ejemplificar las diferencias entre el ordenamiento político-administrativo y un área definida por criterios de ordenamiento territorial. Si tomamos una región podremos identificar varios conjuntos de actividades tales como los sistemas agro-industriales, los sistemas turísticos, los sistemas de servicios aduaneros, etc. Estos sistemas generan áreas del territorio que son funcionales a los siste-

mas, estas áreas no siempre se enmarcan dentro de los límites de la división político-administrativa, en ciertos casos exceden al municipio o provincia y en otro se superponen entre si, aún cuando sus límites sean diferentes. El límite de un parque natural o de un río y el conjunto de actividades turísticas requiere de medidas de política diferentes a las que pueda demandar el conjunto de actividades turísticas en sí, aún cuando en ambos casos debe existir una organización que pueda ejercer un dominio, manejo y gestión de los territorios. La necesidad de conectividad del parque o reserva, de la calidad de los espacios públicos y del equipamiento; en el caso del turismo, pudieran no ser prioritarias para las actividades agrícolas-agroindustriales o ganaderas.

Es que acá las teorías de Weber y Christaller y Thiunen serian rescatables y aplicables. Seria necesario analizarlas para desarrollar ciudades intermedias que generen industrias que estén instaladas cerca de las fuentes de los RRNN.

Otro conjunto de acciones debería estar dirigido a generar en la región las instancias institucionales que permitan el control y la gestión de los asuntos regionales. Aquí se hacen presentes las variables de todos los procesos de planificación, como son las relaciones entre lo deseable y lo posible. Sería deseable que en términos legislativos, dentro de un marco definido, la región contara con una instancia normativa capaz de formular disposiciones legales en el ámbito regional. Esta instancia debiera estar integrada por miembros elegidos democráticamente. Otra instancia que es fundamental para el manejo de los asuntos regionales debiera ser un cuerpo técnico-profesional con facultades para manejar y desarrollar las políticas económicas, financieras sociales y culturales dentro de la región, coordinando estas políticas y acciones posteriores con los representantes del gobierno central.

W. Selke menciona que los flujos del capital privado buscan para sus inversiones, regiones que permitan un buen rendimiento y tengan un gran atractivo (Selke, 1993). Los estudios científicos nos muestran que para atraer capital privado a una región no es suficiente la existencia de un mercado de venta, de mano de obra idónea y de una buena oferta regional de infraestructura técnica (energía, agua, polígonos industriales, etc.). En

la economía social moderna de mercado, el atractivo de una región es un factor importante para concentrar el capital privado.

Por eso se deberá desarrollar en cada región, espacios e instancias que hagan atractivo el lugar, como entorno y le propician una identidad y una competitividad territorial, respecto a otras regiones.

Un Estado moderno, incluyente, soberano como el que propondría la Asamblea Constituyente debe comprender e interpretar la estructura de su entorno, actuar en concordancia con los procesos territoriales y construir su propio futuro, incorporando la territorialidad nacional en sus políticas y evitando que su configuración obedezca solo a efectos de la lógica económica. La estructura territorial no es una simple partición del territorio nacional, sino un conjunto de relaciones complejas, en el cual las partes interactúan entre sí y con el todo, que es el Estado.

En la Asamblea Constituyente no solo debe prevalecer un enfoque que conduzca a asociar el ordenamiento territorial exclusivamente con la reorganización del Estado en su estructura político-administrativa. Una Visión o proyecto de país de más de 30 años (ojala 50 años), con enfoque de ordenamiento territorial (uso y ocupación), debe ver más allá de esa concepción, debe concebirlo como una política estatal, que es a la vez un instrumento de planificación y de gestión y un proceso de construcción colectiva.

Una organización político-administrativa, moderna y flexible como la que requiere el país, post-Asamblea Constituyente y los resultados de las autonomías departamentales, pensando en el presente y el futuro, puede aprovechar las opciones de entidades territoriales previstas en la Constitución (departamento, provincia, sección municipal-cantos y/o distrito), ajustando las existentes y desarrollando las nuevas en la medida que las condiciones económicas, sociales y culturales lo justifiquen (mancomunidades, regiones, etc.). Las nuevas entidades territoriales se promoverán primando la construcción de procesos subregionales y regionales desde lo local, que reconozcan la diversidad sociocultural, económica y política del país.

Esa visión sobre la organización territorial futura para el país continuará sustentada en un nivel municipal consolidando su autonomía y recursos, en condiciones para adaptarse a sus particulares contextos urbano-regionales, es decir abierto para asociarse y atender aquellos aspectos de interés mutuo que

demuestren ventajas al ser administrados y planificados en común a través de áreas de desarrollo territorial, asociaciones municipales o provincias.

No nos olvidemos de W. Selke cuando menciona: “el sistema fiscal es el corazón de la política de ordenamiento territorial, ya que los planes solamente tienen éxito cuando existen los recursos financieros para realizarlos (Selke, 1993). Los niveles administrativos tienen sus propios ingresos tributarios. Existen fondos destinados al gobierno central, a los gobiernos departamentales y a los municipios necesarios para fortalecer el desarrollo regional/municipal.”

El problema fiscal para la política de Ordenamiento Territorial es que los distintos impuestos tienen como resultado grandes desequilibrios en los ingresos de los departamentos y de los municipios. Una política de ordenamiento territorial que fortalece el desarrollo armónico solamente puede funcionar cuando la política fiscal corrija las desigualdades de la distribución de la recaudación, para obtener una distribución mas justa.

Los municipios en el área de influencia de los grandes centros urbanos, con elevado volumen y ritmo de urbanización (La Paz-El Alto; Santa Cruz-Cotoca), con gran expansión física, que trasciendan sus límites jurisdiccionales, deberían integrarse en sistemas de administración metropolitanos, no solamente atendiendo el concepto de la conurbación física, sino también procurando un desarrollo intermunicipal equilibrado con criterio de región metropolitana. El análisis de las teorías de Walter Christaller “Jerarquización de los Lugares Centrales” podría corregir los problemas de la gestión de las grandes metropolis (Christaller, 1933).

En el nivel departamental el escenario se complementaría con un fortalecimiento real de este nivel seccional, para lo cual se requiere recuperar sus finanzas y desempeño institucional, precisar su rol de intermediación, manejando además apropiadamente alianzas estratégicas con otros departamentos a través de asociaciones departamentales, áreas de desarrollo territorial, regiones administrativas y de planeación, o en estadios más avanzados como regiones territoriales. Adicionalmente, los departamentos deberían fomentar su propia desconcentración y descentralización al interior de su territorio e impulsar áreas de desarrollo territorial, asociaciones de municipios y provincias.

Un “modelo” de organización político-administrativa como el descrito permitiría combinar el grado de rigidez de límites geográficos, de competencias y de recursos de las instancias o ámbitos territoriales, con esquemas de divisiones administrativas y de planeación que, adoptados según las circunstancias regionales, sociales, económicas y culturales, permitirían al país y sus diversas zonas geográficas gobernar las particulares problemáticas territoriales.

En síntesis la oportunidad histórica que trae consigo la Asamblea Constituyente, ya que el PND y el PS lo hacen muy poco, debe permitir a los ciudadanos constituyentes ese paradigma multicultural y multidiverso que representa el territorio boliviano y buscar los mecanismos adecuados para que su población pueda ocupar este espacio geográfico y reconstruir un adecuado TERRITORIO, con capacidad para aprovechar sosteniblemente los recursos naturales y para que la distribución de ese beneficio este en el marco de la institucionalidad construida en 182 años de República y la que queda por construir para las siguientes generaciones.

Esperemos que la posibilidad que tenemos actualmente de redactar una Constitución que tenga visión de futuro, que vea la Bolivia de fines del siglo XXI, que vea una Bolivia articulada y ocupada por ciudadanos bolivianos, con identidad boliviana, sea una realidad.

## Bibliografía

- BERDEGUÉ, J. y SCHEJMAN, A.  
 2003        Desarrollo Territorial Rural, FIDA-BID Páginas Santiago de Chile.
- CHRISTALLER, Walter  
 1933        *Die zentralen Orte in Süddeutschland: e. ökonom.-geograph. Unters. über d. Gesetzmässigkeit d. Verbreitung u. Entwicklung d. Siedlungen mit städt. Funktionen /* Walter Christaller, 1. Aufl. Jena; Wissenschaftliche Buchgesellschaft; Darmstadt.
- ECHEVERRI, Rafael; PORTILLA, Melania; RODRÍGUEZ, Adrián y SEPÚLVEDA, Sergio  
 2003        Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura, IICA, publicado en SINOPSIS, enero.

ESCOBAR, Flavio

1993 Subsecretaría de Desarrollo Socio Económico del Ministerio de Planeamiento y Coordinación, 1993 Ministerio de Planeamiento y Coordinación; *Seminario sobre Ordenamiento Territorial*; La Paz; Mayo.

Ministerio de Planificación para el Desarrollo

2006 Plan Nacional de Desarrollo PND, Bolivia Digna soberana y Productiva Junio.

Ministerio de Desarrollo Rural, Agropecuario y Medio Ambiente

2007 Plan Sectorial de Desarrollo Rural PNS, La Paz Agosto.

Pastoral Social Caritas

2006 *Autonomías y Descentralización: Camino a la Asamblea Constituyente*; Mesas Temáticas; La Paz; Marzo.

República de Bolivia

Proyecto de Ley de Ordenamiento Territorial 142/00-01; Art. 3ro.

SELKE, Wolf

1993 Ministerio Federal de Ordenamiento Territorial, construcción y Urbanismo; División de Ordenamiento Territorial Europeo; Bonn, Alemania *Seminario sobre Ordenamiento Territorial*; La Paz; Mayo.





# De la reivindicación a la política de tierras

*Oscar Bazoberry Chali\**

El presente texto tiene el propósito de analizar la perspectiva de los cambios que ha introducido el nuevo gobierno en las políticas y normas relacionados con la tierra, más específicamente en el Plan Nacional de Desarrollo *Bolivia digna, soberana, productiva y democrática para vivir bien*, el plan sectorial *revolución rural, agraria y forestal*, así como las acciones emprendidas hasta el momento.

Desde nuestro punto de vista, el evidente conflicto por el acceso a los derechos propietarios sobre la tierra, presente en la historia colonial y republicana del país, es resultado y a la vez consecuencia, de la consolidación de distintas formas de acceso y propiedad, que no han encontrado hasta al momento una adecuada convivencia y complementariedad de manera que garantice al mismo tiempo el interés individual, familiar y comunitario y un desarrollo local que beneficie al conjunto de la población rural.

En esta permanente tensión entre pueblos indígenas, comunidades campesinas, propietarios individuales y empresas, el Estado se ha convertido, en ocasiones, en un agente secundario que sin embargo a través del marco institucional promovió y permitió ciclos de predominancia y expansión de unos sectores en desmedro de otros. En los años 90 la participación activa de

---

\* Sociólogo, con especialidad en temas rurales. Actualmente es Director General de CIPCA.

las organizaciones y representantes de todos los sectores lograron de alguna manera equilibrar la disposición del Estado, empero no se evitó que en la práctica se hayan dado avances y retrocesos en los derechos propietarios en una confrontación más bien individualizada, en cada demanda, en cada propiedad. Esto originó un nuevo deterioro de la legitimidad del Estado.

La participación de dirigentes campesinos indígenas, activistas, en distintos momentos de la lucha política, en las elecciones pasadas, en la conformación del gobierno actual y en sus instituciones, han configurado un nuevo escenario en el que, de manera más acelerada que otras áreas de la administración pública, se va adecuando la legislación y la institucionalidad del Estado en el intento de responder al origen de la conformación del actual gobierno.

En tanto, las otras acciones necesarias para un desarrollo rural que respondan a las expectativas de la población más pobre, y del propio discurso del gobierno, todavía se encuentran en estado embrionario y no alcanza a divisarse sus posibilidades. Este es el aspecto más crítico del actual gobierno y del cual, a la larga, dependerá la durabilidad de los cambios introducidos en la estructura de tenencia de la tierra.

Si de este proceso el Estado recupera su legitimidad en la intervención sobre los recursos naturales, si se sientan las bases para superar la polaridad entre los sectores llamados modernos y los tradicionales, entre los sectores que se entendió producen sólo para su reproducción y los que tienen la prerrogativa del mercado, se podría recuperar cierto optimismo en cuanto al desarrollo rural.

## **De las marchas por el territorio al palacio de gobierno**

En los últimos 20 años, la normativa referida a la tenencia y acceso a la tierra fue uno de los mayores ejemplos de la disputa de al menos dos sectores sobre una misma política pública. Desde la promulgación de la Ley INRA en 1996 y sus reglamentaciones posteriores, la vigilancia y permanente conflicto entre los sectores agroempresariales y campesinos indígenas consiguió equilibrios de corto plazo que postergaban el conflicto o simplemente lo

evitaban en busca de una oportunidad políticamente más apropiada para revertir algunas concesiones del proceso de negociación.<sup>1</sup>

Es en este contexto que los sectores campesinos indígenas consiguieron en 1996 consolidar el concepto de la TCO y avanzar en el proceso de su demanda y titulación; en este mismo contexto los empresarios lograron reducir a su mínima expresión los impuestos pagados al Estado boliviano<sup>2</sup>. Empero el dato más claro de la tensión entre sectores y la dificultad del Estado de tomar la iniciativa ha sido la prácticamente paralización del proceso de saneamiento de tierras, elemento central de la Ley INRA.

En la medida que la administración de las instituciones del Estado fueron controladas por personeros relacionados a las estructuras agroempresariales,<sup>3</sup> la lentitud del saneamiento se debió entender como una estrategia de dilación para revertir aquellos aspectos que no consideraban apropiados para sus intereses en el marco legal vigente. Al mismo tiempo que se retrasaba la aplicación de la Ley muchas propiedades extendían su posesión y realizaban inversiones de manera apresurada. Nunca antes en el país se vio tan desenfrenada afectación a la naturaleza a través de prácticas de desmonte, manuales y mecanizados, establecimiento de pasturas y cultivos en distintas regiones del país, incluso en zonas poco aptas para estas actividades, cuyas consecuencias con el tiempo mostraron la vulnerabilidad de estas posesiones a inundaciones y otros fenómenos climáticos.

Desde el otro lado, sectores indígenas y campesinos sumaron demandas de TCO en todas las regiones del país, lo mismo que las comunidades campesinas indígenas principalmente en el oriente y algunas demandas de titulación individual en zonas de colonización. Con menos fuerza se apreciaron demandas de comunidades en zonas de valle y altiplano ya que muchas

---

1 Varios autores se han referido a cierto momento de la disputa política como *empate*, que bien podría aplicarse a este periodo de confrontación en cuanto al acceso a la tierra.

2 Tanto los dirigentes campesinos indígenas, empresarios y políticos, fueron criticados por grupos de sus propios sectores que a posterior consideraban demasiada condescendiente la Ley en uno y otro caso.

3 Es útil recordar que el INRA estuvo dirigido por Hugo Teodovich (1997-1998) y René Salomón (1998-2003) quienes tuvieron relaciones laborales con el sector agroempresarial de Santa Cruz.

prácticamente no encontraron motivación para enfrentar un proceso de saneamiento, pues en general, aunque hay conflictos internos, el saneamiento no modificaría sustancialmente su posesión sobre el recurso tierra.

Existe un amplio debate sobre la escasa participación de los sectores de valle y altiplano en las propuestas y modificaciones legales, por lo que en general la disputa por la tierra, tanto en términos formales como de hecho se ha concentrado en las tierras bajas. ¿Qué pasa con las mega demandas de tierras en tierras altas?

Un Estado atrapado entre dos sectores en disputa, optó por dilatar su responsabilidad, al mismo tiempo que buscó todos los resquicios necesarios para detener la demanda campesina indígena y del naciente Movimiento Sin Tierra y favorecer así a lo que a su entender era el sector más dinámico de la economía rural. En esta lógica, a tiempo de acercarse la culminación del periodo de 10 años establecido en la Ley para la culminación del proceso de Saneamiento, su prolongación se daba por sentada.<sup>4</sup>

Como en otros espacios de la política boliviana, muy pocos podrían haber imaginado que luego de una larga disputa, los actores principales prácticamente habrían cambiado sus posiciones, ahora dirigentes y funcionarios relacionados al movimiento campesino indígena coparían las instituciones públicas; y aquellos tradicionalmente ligados al Estado quedarían en la oposición y con escasa experiencia en construcción de demandas desde la sociedad civil, empero aún con suficiente fuerza para presionar e incidir en decisiones de gobierno, al menos postergarlas<sup>5</sup>.

Interesa destacar que los actores en conflicto son viejos conocidos, por lo que ninguno puede presumir ingenuidad, desconocimiento y menos sorpresa por los énfasis de la nueva coyuntura política.

---

4 Con excepción del MIP de Felipe Quispe, que rechaza el proceso colonizador de saneamiento, todos los otros partidos y candidatos proponen continuar con el saneamiento, con ajustes de distinta naturaleza (CNE/FBDM, 2005).

5 La confrontación llegó a niveles insólitos, de una parte se denunciaba estructuras armadas, sicarios a orden de terratenientes (<http://www.bolpress.com/art.php>) y de otro el resumen de un taller de organizaciones campesinas indígenas se denunciaba como un plan de acción en contra de los empresarios (<http://www.nacioncamba.net/>).

## **El movimiento campesino indígena, la Ley INRA y su aplicación**

La Ley INRA de 1996 responde a una construcción desde el conflicto, de manera particular al que se dio desde la perspectiva de las tierras bajas del país. No es casual que sean los indígenas de aquellas regiones quienes se movilizan por un marco legal y que justamente la demanda de territorio, luego incorporada en la norma bajo el concepto de Tierras Comunitarias de Origen (TCO), sea su mayor aporte.

Se postulaba al saneamiento de tierras como elemento central en la recuperación del rol y protagonismo del Estado, de manera que se pueda aclarar el desorden y las sobreposiciones sobre la tenencia de la tierra, priorizando para ello el concepto de la posesión y uso de parte de medianos y grandes propietarios (Función Económica Social, FES) y los derechos históricos y sociales para la población campesina indígena (Función Social, FS).

Como ya dijimos, existe sobrada literatura para mostrar la retardación en la implementación del saneamiento<sup>6</sup>, al mismo tiempo que la enorme promoción y movilización para las demandas de TCO, explicables en el sentido que son los únicos sujetos colectivos con perspectivas a mejorar o ampliar su derecho propietario. No hay que olvidar que en más de un caso las comunidades han dispuesto de sus títulos anteriores para su conversión en otra categoría jurídica, en este caso la TCO.

El antecedente inmediato con el que se enfrenta la nueva administración gubernamental, es un proceso en franca deslegitimación, incluso una parte importante de la cooperación internacional bi y multilateral comienza a dar señales de fatiga y proponer de manera más o menos abierta la revisión de los criterios centrales de la legislación agraria.

El Estado no pudo, o no quiso, recuperar legitimidad en el establecimiento de los derechos agrarios, atendiendo simplemente las demandas de

---

6 Para una panorámica bastante completa, recomendamos la publicación del CIDES y otros, sobre el Proceso agrario en Bolivia y América Latina, publicado a los 50 años de Reforma Agraria en Bolivia (Vargas, 2003).

la población, por lo que no resultan casuales los datos que muestran que la mayor superficie titulada con el INRA fueron justamente las TCO.

### Titulación y certificación por clasificación de propiedad

Clasificación	Gestiones de 1996 al 21/01/2006			Del 21/01/2006 al 13/07/2007			Superficie total en hectáreas
	Superficie en hectáreas	% respecto al total periodo	% respecto al total tipo de propiedad	Superficie en hectáreas	% respecto al total periodo	% respecto al total tipo de propiedad	
TCO	5,762,058	62	62	3,580,855	67	38	9,342,913
Pequeña	707,804	8	72	268,902	5	28	976,706
Solar Campesino	146	0	73	53	0	27	199
Mediana	312,857	3	85	55,754	1	15	368,611
Empresa	921,166	10	93	73,557	1	7	994,723
Propiedad comunaria	1,523,126	17	52	1,395,986	26	48	2,919,112
Total	9,227,157	100	63	5,375,107	100	37	14,602,264

Fuente: INRA, 2007.

No se debe considerar que el cuadro precedente muestra una tendencia de cómo concluirá el proceso de saneamiento en el país, pues existe un conjunto de otras consideraciones que hay que tomar en cuenta, por ejemplo que recién un 31% de la superficie objeto de saneamiento ha culminado el proceso. Un conjunto significativo de sujetos empresariales y de propiedades individuales no han hecho mayor esfuerzo por la titulación de sus tierras, como dijimos, en muchos casos a la espera de coyunturas políticas más favorables a sus intereses.

No está demás indicar que los procesos de titulación colectiva han dispuesto de distintos frentes de cooperación. No se entiende, sin embargo, cómo los grupos corporativos del país no han dispuesto de estructuras técnicas para acelerar el saneamiento de sus afiliados, lo que nuevamente nos lleva a considerar que nunca se pretendió esta estrategia.

Hay que recordar que en el periodo 1953 a 1993, el 40% de los expedientes agrarios consistían en documentación de dotación a título de empresas agropecuarias, haciendo un total de 23 millones de hectáreas, a esto

se suma otro 28% de la propiedad mediana con 16 millones de hectáreas, en contraste con un 21% de la propiedad comunitaria lo que equivale a 12 millones de hectáreas (Valderrama, 2002).

En concepto de la Ley INRA, si las tierras de la mediada y gran propiedad se encontrarían hoy trabajadas y cumplen los otros criterios de la FES es posible esperar que se equilibren los datos de propiedad una vez que se vaya concluyendo el proceso de saneamiento.

Otro dato a considerar, como el mismo INRA destaca, es que en este año y medio de la gestión de gobierno del MAS, se han distribuido tierras fiscales, que alcanzan a 481.664 hectáreas en régimen comunitario, en comparación con 36.814 de los 10 años anteriores (INRA, 2007).

Una buena parte de las tierras dotadas en compensación se encuentran en el Departamento de Pando, cabe indicar que en mayo de este año se declararon concluidas las pericias de campo en este departamento, hito importante en el saneamiento que lamentablemente pasó desapercibido para mucha de la población del país<sup>7</sup>. Con lo que las autoridades pueden iniciar una nueva etapa de ordenamiento de las tierras fiscales, atención a nuevas demandas de dotación comunitaria de población mayormente local que esperaban este momento (Cruzado, 2007).

En términos generales el proceso de saneamiento ya se está aproximando en número de expedientes a la documentación preexistente. Antes de 1993 se totalizaban 48.460 expedientes, el proceso actual ya se encuentra sobre los 30.000 títulos, lo que hace presuponer que las unidades a titular serán mayor que lo estimado inicialmente.

Con estos antecedentes, se podría concluir que los campesinos indígenas se podrían dar por satisfechos con el proceso de saneamiento. Sin embargo, más allá de la victoria de la movilización social, posiblemente el aprendizaje sobre el debate en torno al acceso y propiedad de la tierra sea el mayor fruto de los años pasados.

Es de esperar que este aprendizaje sea incorporado en las nuevas normas, incluso en el debate de la propia Constitución Política del Estado en el marco de la Asamblea Constituyente.

---

7 Ver Armengol Caballero, <http://cipca.org.bo/index.php?option=com>

## La propuesta electoral, el PND y el Plan Sectorial

El último proceso electoral para elegir al gobierno nacional fue una buena oportunidad para evaluar las tendencias políticas sobre el tema tierra, muchas de las propuestas afianzaban lo que se vino trabajando en el ámbito gubernamental hasta 2005 y que se conocía como la Estrategia Nacional de Desarrollo Agropecuario y Rural (ENDAR). Respecto a la tierra, esta establecía:

Corresponde completar el proceso agrario mediante la consolidación de los derechos de los pequeños propietarios y productores empresariales y comunarios, mediante el saneamiento y titulación de sus tierras. Es necesario asimismo generar nuevas oportunidades de acceso a la tierra, tanto mediante medidas de distribución inmediata a los campesinos sin tierra o con poca tierra en el marco de la ley, como a través de mecanismos de mercado asistido que posibiliten la existencia de una oferta permanente de tierras, capaz de atender la demanda. Finalmente, es preciso garantizar el uso productivo y sostenible de la tierra a través de procesos de transformación productiva (ENDAR, 2005)<sup>8</sup>.

Notoriamente el MAS y el MIP se alejan de esta alternativa, el MIP llega a plantear la abrogación de la Ley INRA y su sustitución por la Ley Indio. En el discurso del MAS ya se puede apreciar lo que luego desarrollaría en el PND y en sus planes sectoriales.

La Ley INRA establece el rol central del Estado en el proceso agrario, reconoce los derechos de pueblos indígenas y comunidades campesinas, y busca otorgar seguridad jurídica a todos los sectores productivos. Es una ley orientada en lo fundamental a la reforma agraria, pero que también contiene disposiciones de carácter neoliberal dirigidas al mercado de tierras. El nuevo gobierno tomará medidas para reforzar la aplicación de las disposiciones constitucionales y legales de Reforma Agraria y redistribución predial, aplicando la reversión de tierras al Estado por incumplimiento de la Función Económico Social (FES), por tenencia especulativa o por haber sido obtenidas de manera fraudulenta e

---

8 Se conocieron distintas versiones desde el año 2003, la última se promulgó por Decreto Supremo en mayo del 2005.



ilegal durante las dictaduras militares o en los regímenes democráticos. Hay que complementar la Ley INRA vinculando políticas de tenencia de tierras con políticas de desarrollo productivo, así como consolidando las disposiciones que sancionan con la restricción o pérdida del derecho sobre tierras por Utilidad Pública en los siguientes casos: 1) explotación servidumbral de trabajo rural que contravenga las leyes laborales y los derechos humanos, 2) uso insostenible y depredador de los suelos, regulando la ampliación de la frontera agrícola y ganadera, y 3) tráfico de tierras (CNE/FBDM. 2005).

Estos principios orientadores se reafirman en el PND, en la que se articula la equitativa distribución de la tierra con las políticas de desarrollo.

El gobierno implementa la Revolución Agraria con el fin de alcanzar la equidad en la distribución y el acceso a la propiedad agraria, junto a sistemas de uso sustentable de los recursos naturales y el impulso a la consolidación de la propiedad comunal de la tierra. Así, la transformación de la estructura de la tenencia y acceso a la tierra y bosques, en el marco de la reconducción comunitaria de la reforma agraria, constituye la principal política para impulsar la transformación estructural agraria, ya que la extrema desigualdad e irracionalidad en la distribución de la tierra no sólo prolonga la histórica injusticia a que están expuestas las poblaciones originarias, sino es la causa profunda de la inestabilidad económica y política que sufre la población boliviana en su conjunto (MDRAyMA, 2007; Decreto Supremo 29272).

Lo mismo ocurre con el recientemente formulado *Plan sectorial de desarrollo rural, agropecuario y forestal*. Siendo más preciso en algunos aspectos, por ejemplo sobre la duración del proceso de saneamiento, establece un término máximo de siete años para su conclusión (hasta el 2013). En este sentido, es importante notar la incorporación de la perspectiva forestal al desarrollo de las comunidades campesinas indígenas, lo que obliga a una reconsideración de los estereotipos de familia rural y su vinculación a la tierra.

Como se puede apreciar existe continuidad y coherencia en los distintos momentos de forcejeo político, lo que nos permite afirmar que las políticas de tierra y territorio son consistentes dentro del nuevo gobierno, no solo en la formulación, sino también en la ejecución de estas, tal como vimos en el título precedente.

Si bien podemos indicar que la disputa se resolvió de manera favorable a las demandas campesinas indígenas, en el marco de la democracia y la Ley, y que este factor aparece como el más importante en el discurso del gobierno actual<sup>9</sup>. No es menos importante, aunque aún en una etapa inicial, el debate interno dentro de las organizaciones campesinas indígenas sobre la administración de estas tierras y en qué medida se incorporan algunas previsiones legales al mal uso del derecho adquirido.

El Plan Nacional de Desarrollo, en sus versiones iniciales, incorporó de manera nítida la posibilidad de regular desde la normativa del Estado nacional el acceso dentro de las tierras de carácter comunal, como discutir un máximo en la superficie de uso individual y la redistribución de las tierras de los residentes a favor de las familias de la comunidad con menos tierra. Aspectos que en el Decreto 29272 prácticamente se deja a criterio del las propias comunidades y organizaciones.

Sin embargo, el Plan de Desarrollo Sectorial del MDRAMA, con otros términos vuelve a presentar la necesidad de enfrentar este tipo de problemáticas. Propone:

*“Reagrupamiento de tierras de minifundio que entre otros aspectos busca racionalizar y potenciar el uso eficiente de la tierra y de los recursos naturales de los pueblos indígenas y originarios y comunidades campesinas y sus formas comunitarias de manejo; comprendiendo además acciones consensuadas entre los comunarios y los residentes, que pueden incluir mecanismos de indemnización o expropiación”* (PDS, 2007).

Con otras características, estas iniciativas vuelven a aparecer en la normativa que corresponde a la iniciativa del gobierno actual, lo que mencionaremos más adelante.

Nos permitimos afirmar que, si bien existe un buen grado de consenso que las tierras comunitarias y TCO se deben regir por normas internas para el aprovechamiento colectivo de recursos, incluso a través de contratos con terceros, también existe preocupación entre la propia dirigencia de establecer algunas normas comunes que eviten lo que consideran distorsiones del derecho

---

9 Este y otros aspectos han sido observados por Enrique Ormachea desde una perspectiva y valoración distinta a la expuesta en este artículo (Ormachea, 2007).

adquirido colectivamente. Este es un debate que recién comienza y puede ser muy enriquecedor para las acciones de desarrollo que se vayan a establecer.

## **Los aspectos sobresalientes de la nueva normativa agraria**

La reivindicación y conducción del tema tierra ha continuado el ritmo impuesto en los últimos años, a pesar de la promesa de cambios más profundos desde la Asamblea Constituyente. Por tanto, en la línea de continuidad del análisis que proponemos es importante considerar el cambio en la normativa actual, producto ya del gobierno de Evo Morales.

Desde nuestro punto de vista, no es un dato menor que la modificación de la Ley INRA se haya dado en el contexto de la V Marcha Indígena del oriente a occidente. Marcha que culmina un nuevo espacio de la tradicional negociación entre distintos sectores relacionados a la tierra, como dijimos, lo que normalmente se ha sintetizado en el empresariado agropecuario de Santa Cruz y campesinos indígenas principalmente de oriente. La fractura del Senado a partir de representantes del Departamento de Pando para apoyar una Ley sin la venia de los agro empresarios, más que una picardía del MAS, desde nuestro punto de vista muestra el grado de avance en el saneamiento y los acuerdos regionales a los que habrían llegado los actores del norte del país<sup>10</sup>.

La Ley de Reconducción Comunitaria de la Reforma Agraria, noviembre del 2006, y su Decreto Reglamentario, agosto del 2007, introduce criterios que tal como señalan sus autores propone, en el marco de la Ley INRA y la Reforma Agraria del 53, introducir correctivos que permitan evitar las desviaciones que se introdujeron en la implementación de la normativa<sup>11</sup>. Desde nuestro punto de vista la reforma principal intentaría desmotivar la retardación del saneamiento al incorporar sanciones a los poseedores que

---

10 Cabe recordar que la aprobación de la Ley modificatoria a la Ley INRA contó en Senado con los votos disidentes de UN y Podemos, ambos representantes de Pando (<http://www.laprensa.com.bo/anuario2006>).

11 Para el período de Carlos Mesa, los decretos iniciales de Evo Morales y la propuesta de la Prefectura de Santa Cruz, remitimos a Elva Terceros, 2006.

a título de actividad económica y cumplimiento de la FES hayan cometido actos ilegales, sean estos jurídicos o de hecho.

Un balance general elaborado por Eulogio Núñez Aramayo, nos da una idea de las modificaciones introducidas en la normativa.

**Ley agraria 3545 del 28 de noviembre del 2006; Modificatoria de la Ley agraria 1715**

Ley agraria 1715, 1996	Ley agraria 3545, 2006
No existía una disposición clara para la sanción de las inversiones fuera del marco normativo nacional. En muchos casos los desmontes se realizaban al margen de la Ley tanto forestal como agraria, para que en momento de la inspección se pueda demostrar la FES.	Declara explícitamente que los desmontes ilegales son contrarios al uso sostenible de la tierra y no constituyen cumplimiento de la función social ni de la función económico social.
En el marco de la Ley de Participación Popular, los gobiernos municipales y prefecturales, retardaban o rechazaban las solicitudes para otorgar personalidad jurídica a pueblos indígenas y comunidades campesinas, lo que postergaba sus trámites para el saneamiento o la dotación de tierras.	Se incorpora una vía alternativa para que el Presidente de la República otorgue personalidad jurídica, siempre y cuando, habiéndose cumplido con los requisitos de ley, exista negativa o demora por más de cuarenta y cinco días calendario.
Establecía que la causa de reversión de tierras era el abandono de la propiedad agraria, vinculado al incumplimiento de pago de impuesto por más de 2 años consecutivos. No prevé la verificación posterior a la FES concluido el proceso de saneamiento.	Establece que la causa de reversión es el incumplimiento total o parcial de la función económica y social de propiedades medianas y empresas agropecuarias. La verificación de la FES es un proceso que se puede verificar cada dos años.
La Judicatura Agraria; tiene competencia para resolución de los conflictos emergentes de la posesión y derecho de propiedad agrarios. Durante el proceso de saneamiento se daban casos de conflicto de competencias entre el INRA y la Judicatura Agraria y esto paraliza el proceso de saneamiento de tierras.	Los Jueces Agrarios no podrán conocer procesos interdictos agrarios sobre predios que no hayan sido previamente saneados. Se amplían las competencias del Tribunal Agrario Nacional al conocimiento de los procesos contencioso -administrativos en materia agraria, forestal y aguas. Se aumenta de 7 a 10 los miembros del Tribunal Agrario Nacional y tendrá tres salas.
No existía regulación sobre las transferencias de propiedades agrarias. Se desarrolló un mercado ilegal de tierras no saneadas o en proceso de saneamiento.	Establece que toda transferencia de predios agrarios, deberá ser registrada, sin más trámite y sin costo económico alguno, en el INRA.
La CAN estaba compuesta: Por 8 miembros (4 del gobierno y 4 sociedad civil)	La CAN está compuesta: Por 16 miembros; se incorporaron: FNMC BS <sup>13</sup> ; CONAMAQ <sup>14</sup> ; CONGABOL <sup>15</sup> ; Cámara Forestal y 8 Viceministerios.

12 Federación Nacional de Mujeres Campesinas Bartolina Sisa.

13 Consejo Nacional de Ayllus y Marcas del Qullasuyu.

14 Confederación Nacional de Ganaderos de Bolivia.

<p>No considera ninguna previsión extraordinaria para las tierras objeto de dotación.</p>	<p>Establece que el Estado apoyará técnica y económicamente a las comunidades campesinas, indígenas y originarias, beneficiadas con dotación de tierras fiscales, para el efectivo desarrollo de sus potencialidades productivas, conforme al uso sostenible de la tierra.</p>
---	--

Fuente: Elaboración propia, en base a: Núñez, 2007.

Para los interesados en conocer los cambios en la perspectiva legal es importante profundizar el análisis, pues en este ensayo sólo cubrimos algunos aspectos que nos muestran en rasgos generales de las diferencias de orientación entre ambas leyes.

Otro aspecto que es necesario mencionar es la incorporación, en el Reglamento de La Ley, de criterios iniciales para regular el alquiler de tierras, aspecto que aunque conocido por todos, fue marginado del debate agrario, lo que dio lugar a su expansión descontrolada en el oriente boliviano. Este es un ejemplo, aunque aún insuficiente, de regular lo que de hecho ocurre en el campo, de manera que se introduzcan nociones concordantes con otros aspectos de la legislación, como por ejemplo los efectos del alquiler en el cumplimiento de la FES<sup>15</sup>.

Lo mismo ocurre con la explicitación que el sistema servidumbral, trabajo forzoso, peonazgo por deudas y/o esclavitud de familias o personas cautivas en el área rural, no son de beneficio e interés colectivo por lo que de constatarse esta situación no procede la calificación de FES y por tanto son propiedades sujetas a reversión.

No es nuestro propósito comparar la nueva Ley con las propuestas de los sectores agro empresarios de Santa Cruz, sin embargo cabe mencionar que los aspectos de mayor controversia son: el de verificación de la FES, tanto en método y temporalidad, como la disposición de tierras fiscales, que desde el otro punto de vista deberían haberse utilizado para fomentar el mercado de tierras en el país.

Por otra parte, la nueva Ley y Reglamento incorporan algunos aspectos importantes para avanzar en la promoción de acciones y garantías para

15 La Ley de 1996 indicaba que “Los contratos de aparcería o arrendamiento serán regulados en el reglamento de esta ley”, lo que no ocurrió en los siguientes 10 años.

la sostenibilidad de la propiedad mediana y grande. Como por ejemplo reconocer que pueden tener funciones más allá de lo propiamente agropecuario, reconocer la tuición sobre servidumbres ecológicas y una tasa de proyección futura.

La Función Económico Social comprende, de manera integral, áreas efectivamente aprovechadas, de descanso, servidumbres ecológicas legales y de proyección de crecimiento (Ley 3545, Art. 2).

La Mediana Propiedad y la Empresa Agropecuaria cumplen la función económico-social, cuando sus propietarios o poseedores, desarrollan actividades agropecuarias, forestales, de conservación y protección de la biodiversidad, la investigación y el ecoturismo. (DS 29215, Art. 116).

A nuestro criterio no se encuentran suficientemente explícitas algunas de las categorías mencionadas, como las actividades de conservación y protección de la biodiversidad y la investigación, por lo que su derivación a normativas conexas puede dar lugar a formas de concentración de la tierra en manos privadas que en algún momento puedan contravenir o sustituir la política general de protección y conservación del Estado boliviano.

Volviendo a los aspectos centrales, se presenta como núcleo la distribución y redistribución de tierras, elemento que vimos central en el PND y refrendado por norma ya establecida.

Todas las Tierras Fiscales disponibles declaradas hasta la fecha y las que sean declaradas como tales a la conclusión de los procesos de saneamiento en curso, serán destinadas exclusivamente a la dotación a favor de pueblos y comunidades indígenas, campesinas y originarias sin tierra o aquellas que las posean insuficientemente (LEY 3545, Disposición Transitoria Décimo Primera).

En concordancia se van introduciendo criterios en la legislación sobre la administración interna de la propiedad comunitaria, se explicitan en el reglamento algunos aspectos que son importantes destacar. La Función Social queda expuesta de la siguiente manera:

El Solar Campesino, la Pequeña Propiedad, las Propiedades Comunitarias y las Tierras Comunitarias de Origen, cumplen la función social, cuando sus

propietarios o poseedores, demuestran residencia en el lugar, uso o aprovechamiento tradicional y sostenible de la tierra y sus recursos naturales, destinados a lograr el bienestar o desarrollo familiar o comunitario, según sea el caso, en términos económicos, sociales o culturales. (DS 29215, Art. 164).

En cuanto a la normativa interna y la participación del Estado:

Que el Estado reconocerá y hará cumplir la resolución de conflictos al interior o entre comunidades campesinas, colonias y pueblos indígenas u originarios, adoptada con base en sus usos y costumbres, en el marco del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo-OIT, la Constitución Política del Estado y otras disposiciones vigentes. (DS 29215, Art. 3).

Al mismo tiempo que la reglamentación interpone salvaguardas para evitar el fraude dada la política estatal de priorizar la titulación comunitaria.

De existir indicios o evidencia de la existencia de personas que pretendan constituir o constituyan comunidades campesinas, pueblos indígenas u originarios, en contravención a las normas vigentes y con la finalidad de realizar negocios o transacciones con tierras de comunidad, así como de evidenciarse indicios o comprobarse la venta o transferencia de tierras de comunidad que por su propia naturaleza son inalienables, las autoridades y funcionarios del Instituto Nacional de Reforma Agraria, Superintendencias Agraria y Forestal y otras instancias, denunciarán los hechos al Ministerio Público para el inicio de la acción penal por los delitos de estelionato, estafa y otros que correspondan, constituyéndose estas instituciones y el Instituto Nacional de Reforma Agraria en parte, dentro de los indicados procesos.

Sin perjuicio de lo señalado, las personas que estuvieren involucradas, no podrán acceder bajo ningún título a nuevos procesos de distribución de tierras en ninguna parte del territorio de la República. (DS 29215, Art. 17).

A estas normas se suma la prohibición al alquiler de las tierras de las comunidades y las TCO. En todo caso, volviendo a la prerrogativa a la resolución interna de conflictos, las comunidades y TCO tienen una gran responsabilidad, sobre todo considerando que muchos espacios comunales e intercomunales, sobre todo en tierras bajas, son de reciente constitución

o reconstitución, por lo que todavía no cuentan con un marco normativo establecido, conocido y compartido por todos sus habitantes.

No hay que desconocer que hay voces que discuten la validez de la TCO como única alternativa,<sup>16</sup> lo que podría generar una nueva fuente de conflictos en situaciones específicas.

## **Propiedad comunitaria y desarrollo rural**

Para retornar a nuestra inicial comparación, la medida del cambio, recurrimos nuevamente a la *ENDAR* y al plan sectorial del actual gobierno *Revolución rural, agraria y forestal*. Sobre ambos hay que decir que han sido suficientemente elaborados, por lo que su grado de coherencia interna, análisis y desarrollo son consistentes y provocativos. Aunque por supuesto con orientaciones distintas, ambos generosos en consideraciones sobre la participación de las organizaciones económicas y sociales, aunque queda más explícito en el plan precedente que en el actual.

La preocupación central de la *ENDAR* fue la incorporación al mercado de los productores rurales, para ello insistía en la necesidad de incorporar algunas modificaciones en la organización y legislación comunitaria, de manera que esto fuera posible. Como telón de fondo se encontraba el modelo agro exportador y los mecanismos tradicionales en un marco de escasa participación del Estado, como ser el perfeccionamiento de los sistemas de crédito, asistencia técnica, y el fortalecimiento de las organizaciones económicas de distinto nivel.

Contribuir a incrementar el ingreso y empleo de los productores agropecuarios y rurales dotándoles de conocimientos y medios para insertarse de manera sostenida y competitiva en los mercados, en un marco de inclusión, equidad social, cultural y de género.

---

16 “Los campesinos declaran la guerra contra las TCO: Rufo Calle, líder campesino, instruyó a sus afiliados defender sus tierras individuales contra la titulación de las Tierras Comunitarias de Origen impulsada por el Gobierno”. Diario *La Razón*, 19 de julio del 2007.



La inserción en los mercados es una meta a la que aspiran tanto los productores del sector agropecuario empresarial, como aquellos vinculados al área de producción tradicional y constituye también un patrón de referencia para quienes subsisten en el autoconsumo. Apoyarlos a conseguir dicho logro es un objetivo estratégico del gobierno nacional y del sector agropecuario y rural (ENDAR, 2005).

Más allá del reconocimiento a la ENDAR, principalmente por abandonar la concepción exclusivamente agropecuaria y empresarial de los ministerios encargados del área rural, nuestra principal crítica fue justamente la priorización de lo agro empresarial en un enfoque de subordinación de la agricultura campesina indígena, considerada de subsistencia en tanto no se articule a las cadenas dominantes en el mercado.

Ahora bien, tenemos ante la población una propuesta inversa, reconociendo la existencia de dos lógicas y sistemas productivos y de desarrollo, la priorización de la concepción y práctica comunitaria para el desarrollo del área rural.

Hasta ahora ha primado un patrón de desarrollo agrario de tipo primario exportador que está conduciendo a desigualdades sociales y a un desarrollo que erosiona la base de recursos naturales. La presente propuesta sienta las bases para transitar a un nuevo patrón de desarrollo que sea ambientalmente sustentable, que alcance la soberanía alimentaria y que genere un mayor excedente. Esto se conseguirá con base en sistemas de producción agrícola y forestal -comunitarios, asociativos e individuales- más eficientes en el uso de los recursos naturales y de las tecnologías disponibles para ese cometido. Lo anterior será posible a través de la mecanización agropecuaria, la recuperación del patrimonio natural, la recuperación de la capacidad productiva de las comunidades andinas, la incorporación de alta tecnología en los procesos productivos y la industrialización de los recursos naturales, con una adecuada gestión ambiental orientada a satisfacer las demandas del mercado interno y alcanzar mercados de exportación. Los mayores excedentes se traducirán en el crecimiento del empleo y en mejores ingresos distribuidos de manera más equitativa no sólo para las familias rurales que dependen de actividades agropecuarias, y del aprovechamiento de bosques y biodiversidad, sino también de familias urbanas vinculadas a las economías de transformación y provisión de servicios (PDS, septiembre 2007).

Como podemos apreciar, no están ausentes elementos que también fueron priorizados en documentos anteriores, como el desarrollo tecnológico, la incorporación al mercado y otros. Posiblemente el mayor énfasis sea que estos criterios de modernidad no están dejados a expensas de actores privados, sino también se le asigna un rol central al Estado.

*Fortalecimiento del conjunto de economías y actores rurales:* las políticas del MDRA-yMA se orientan a fortalecer cuatro tipos de economías: estatal, comunitaria indígena-originaria, campesina, y empresarial; impulsar una visión integral del desarrollo, combinando intervenciones en el ámbito agropecuario, agroforestal, forestal, incluyendo los recursos de la biodiversidad y servicios ambientales, e interactuando con dos tipos complementarios de actores: a) territoriales-comunitarios (pueblos y comunidades indígenas, originarias y comunidades campesinas, agroextractivistas y organizaciones de nuevos asentamientos humanos, y otros), y b) económicos (organizaciones económicas campesinas, gremios de productores, cooperativas, asociaciones y otros), dependiendo de las características específicas de cada región geográfica donde se intervenga y de las decisiones que se tomen en el ámbito local.

Esta estrategia responde a la necesidad de promover procesos de apoyo a la producción e industrialización de la producción alimentaria a mediana y gran escala con la participación protagónica del Estado y en alianza con los productores locales, y que está orientada a apoyar en la producción y transformación de alimentos y en las necesidades alimentarias de la población local y del mercado interno y externo, pero también en el impulso a la transformación industrial de productos estratégicos (PDS, septiembre 2007).

Y es justamente en la excesiva participación del Estado, base fundamental de la propuesta, donde surgen una serie de cuestionamientos a la sostenibilidad del propio Plan. Sobre todo si no se consideran formas de descentralización y desconcentración, que podrían permitir una administración más eficiente y un control social adecuado. Si es que este es el mejor camino a seguir.

Organizaciones de productores como CIOEC han alertado que la excesiva concentración en el Estado puede debilitar y poner en dificultades los avances logrados en el sistema asociativo que han venido desarrollando diversas iniciativas de pequeños productores en el país (CIOEC, 2007).

Al mismo tiempo, que lo visto hasta hoy no coincide con muchos de los postulados del Plan, como es la entrega de tractores, el sistema de asignaciones crediticias<sup>17</sup> y el Tratado de Comercio de los Pueblos (TCP).<sup>18</sup> En la percepción de la población urbana, el aumento de los precios de alimentos, aunque no tengan que ver con este gobierno y su política de desarrollo rural, podría terminar erosionando los tiempos de maduración de una política estatal que presume de largo plazo.

## Qué esperar

Por lo expuesto, entendemos que la política de tierras ya tiene un impacto de largo aliento, se reforzará el modelo comunitario y pasará algún tiempo para que se escuchen nuevas voces tendientes a revertir este proceso. En tanto veremos debates importantes sobre el régimen de administración interna de estas tierras, estos tendrán como epicentro las unidades territoriales reconstruidas a través de la implementación de la Ley INRA y sus posteriores modificaciones. Como ya ocurrió con las TCO este debate se expandirá a las comunidades tradicionales, que si bien tiene una normativa interna más precisa, también existen algunos aspectos que van siendo discutidos.

Para muchos sectores que ya contaban con títulos individuales e incluso comunales no les satisface su conversión en TCO, si no se atiende adecuadamente esta demanda, se podrían generar crecientes conflictos entre los sectores campesinos indígenas con diferente interés sobre la tierra.

En cuanto a las políticas de desarrollo rural, si bien el Plan Sectorial es cada día más maduro y coherente, el rol activo del Estado en las iniciativas comunitarias y de pequeños productores, tiende a articular los procesos económicos a los procesos políticos, lo que podría incorporar un grado de

---

17 Miguel Urioste llama la atención sobre el plan de mecanización y la Banca de Desarrollo y su relación con la experiencia de microcrédito desarrollada en el país (Urioste, 2007).

18 En cuanto al mercado venezolano y la soya hay varios estudios en camino que indican que el factor precio es el único elemento que se diferencia del mercado empresarial de la soya, lo que lo hace dependiente de la cooperación de un gobierno extranjero.

vulnerabilidad a la organización de las comunidades campesinas indígenas que no se ha debatido adecuadamente.

No se cuestiona el interés del nuevo gobierno de construir un Estado promotor y más activo en el desarrollo, el asunto es que bajo esa orientación se hagan depender todos los procesos de producción, transformación y comercialización de su administración directa. Los sectores más pobres han desarrollado capacidades de resistencia en distintos contextos económicos, son justamente estos mecanismos y valores los que no están siendo considerados oportunamente.

El PND, en su acápite *Bolivia Productiva* diferencia la economía entre los *sectores estratégicos generadores de excedente y los sectores generadores de empleo e ingreso*. La idea central es transferir recursos de un sector en beneficio de otro, lo que no es nuevo en el país. Por lo mismo habría que tener mucho cuidado que dichas transferencias sean realmente útiles para fortalecer un sistema alternativo de producción y generación de empleo que a la larga pueda sostenerse por sí mismo, o que las transferencias del Estado tengan connotaciones de importancia nacional.

Posiblemente habría sido conveniente dejar más claramente sentada esta transferencia como una etapa de transición hacia la generación y distribución más amplia de riqueza, lo que daría una mejor perspectiva a la participación del Estado en la economía.

En nuestra opinión, es poca acertada la calificación de *estratégicos* a ciertos sectores por el solo hecho de generar excedentes. Sobre todo si consideramos el largo plazo y el punto de vista del ciudadano particular, para el cual lo estratégico seguramente consiste en el empleo y sus ingresos, incluida la población campesina indígena. Más aún si se propone formas de subvenciones a ciertos sectores, como las actividades agropecuarias, una razón central es porque justamente se podría considerar estratégico mantener una capacidad instalada en la producción de alimentos, elemento central de la soberanía alimenticia de los países.

Por todo ello, consideramos que la política de tierras es consistente y consolida la atención a las demandas de las organizaciones campesinas indígenas de los últimos 20, sino 50 años. En tanto que las políticas complementarias de desarrollo no parten del mismo origen, por lo que existe

menor experiencia y menor soporte de las organizaciones y los sectores directamente involucrados.

Es de esperar que las resoluciones de la Asamblea Constituyente en términos de autonomías, como éstas se definan y establezcan, incorporen nuevos elementos al debate sobre la tierra y el desarrollo rural.

## Bibliografía

Bolivia. Leyes, dDecretos, etc.

- 1996 Ley 1715 del Servicio Nacional de la Reforma Agraria INRA. Bolivia.
- 2005 Decreto Supremo 28153, Estrategia Nacional de Desarrollo Agropecuario y Rural.
- 2006 Ley 3545 de la Reconducción Comunitaria de la Reforma Agraria. Bolivia.
- 2007 Decreto Supremo 29215, Reglamento de la Ley N° 1715 del Servicio Nacional de Reforma Agraria, modificada por la Ley N° 3545 de reconducción comunitaria de la Reforma Agraria.
- 2007 Decreto Supremo 29272, Plan Nacional de Desarrollo “Bolivia Digna, Soberana, productiva y democrática para vivir bien” Lineamientos estratégicos 2006-2011. Bolivia.

CIOEC-ANAPROT

- 2007 *La empresa estatal EMAPA, un peligro para las OECAs trigueras*. Solicitada, 26 de agosto de 2007. La Razón.

Corte Nacional Electoral y Fundación Boliviana para la Democracia Multipartidaria

- 2005 Foro con la ciudadanía, elecciones 2005: *Tierra y territorio*. Publicación de información, análisis y debate No. 4 CNE, fBDM.

CRUZADO, Patricia

- 2007 *Pando, la expectativa de la tierra propia*. Publicado en la revista dominical ESCAPE No. 322 del 15 de julio de 2007. La Razón.

Instituto Nacional de Reforma Agraria

- 2007 *Informe de gestión*. <http://www.inra.gov.bo/Portalv2/InfomeBolivia.pdf>

- Ministerio de Desarrollo Rural, Agropecuario y Medio Ambiente  
 2007 *Plan de Desarrollo Sectorial. Revolución Rural, Agraria y Forestal.*  
 Septiembre.
- NÚÑEZ, Eulogio  
 2007 *Ley agraria 3545 del 28 de noviembre del 2006, Modificatoria de la Ley agraria 1715, aspectos relevantes.* CIPCA.
- ORMACHEA, Enrique  
 2007 *¿Revolución agraria o consolidación de la vía terrateniente?: el gobierno del MAS y las políticas de tierras.* CEDLA, 2007.
- TERCEROS, Elva  
 2006 Los cambios en las políticas de Tierra. En: Revista Artículo Primero No. 18. CEJIS. Santa Cruz, Bolivia.
- URIOSTE, Miguel  
 2007 *Las sombras de un año de revolución agraria.* Documento Fundación Tierra.
- VALDERRAMA, Carlos  
 2002 *Estadísticas agrarias: Tenencia de la tierra en Bolivia.* La Paz: INRA DANIDA.
- VARGAS, John (Coord.)  
 2003 *Proceso agrario en Bolivia y América Latina.* CIDES-UMSA, Plural Editores. La Paz, Bolivia.

# Desarrollo económico local y crecimiento de la agricultura

*Silvia Alemán Menduïña\**

## **Antecedentes**

Con base en datos del INE, el crecimiento de la agricultura boliviana fue del 4,16% para 2006, de la industria el 5,54% y 6,56 % por gas natural y petróleo crudo; el crecimiento económico de Bolivia, a partir del año 2000 se basa principalmente en la exportación de hidrocarburos. A pesar de la importancia señalada, se sabe que es el sector agrícola, el que puede generar mayores empleos e ingresos en el nivel local, a partir de la exportación e importación como uno de los fundamentos principales del crecimiento económico. Durante muchos años, se viene observando esta preocupación, y no pocos han sido los enfoques, modelos, políticas, instrumentos de política señalados para este fin, pero que finalmente nos muestran una agricultura estancada, sin mayores grados de transformación de las materias primas, escasa articulación con el mercado interno y externo, además de poco dinamismo en los niveles locales.

En el marco de las discusiones y propuestas técnicas y políticas para modificar la agricultura boliviana y reducir la pobreza, se identifica al escenario local como el espacio donde puede lograrse transformaciones, con base en los recursos naturales y humanos; en este sentido, más de una política

---

\* Docente Investigadora del CIDES-UMSA.

pública ha planteado la transferencia de recursos financieros y tecnológicos, la generación de alianzas público-privadas a través de agendas compartidas, entre otros elementos, esperando que desde estos fines, la agricultura crezca, se puedan asumir los temas de distribución equitativa de los excedentes y como corolario, erradicar la pobreza rural.

Ciertamente, es el escenario local donde se funda uno de los factores de crecimiento y este es uno de los lugares donde deben realizarse las transformaciones. No obstante, el crecimiento de la agricultura tiene que ver con la capacidad de la misma para lograr su articulación eficiente con otros sectores de la economía, aspecto que sobrepasa lo local, pero en esencia, entre los temas no debatidos a profundidad se encuentran, la orientación y uso de los recursos naturales, el ahorro y la creación de riqueza en los niveles locales como sustentos principales que hacen al crecimiento y superación de la pobreza.

La búsqueda de la eficiencia de los sectores productivos para desarrollar ofertas competitivas en Bolivia, sigue constituyendo un reto para promover el crecimiento económico. No se logra percibir los procesos de transformación y crecimiento, estos están siendo mas lentos y muy inferiores a los niveles que permitirían reducir sostenidamente la pobreza (Antelo, 2000). Al imperativo del crecimiento económico, son los territorios rurales y las economías campesinas particularmente, las que precisan de grandes reformas que les permita gozar de los beneficios del comercio o, llanamente, soportar los embates de la competencia.

Actualmente Bolivia, cuenta con un amplio proceso de descentralización territorial a partir de la Ley de Participación Popular, con base en la administración de los recursos de inversión pública por las Prefecturas y Municipios, que en un periodo de solo nueve años y de acuerdo a varios indicadores del orden social, se redujo la pobreza del 70,9% al 58,6%, (Knaudt, 2007). De igual forma esta vigente el Impuesto Directo a los Hidrocarburos (IDH), como instrumento descentralizador de los recursos y desarrollo de los departamentos.

Pero entre los factores que estarían creando una alta desmotivación en la población, es el estancamiento en la dinámica del desarrollo agrícola y local. Mas allá de advertir los fuertes desequilibrios espaciales, el uso de los



recursos naturales y el poco aprovechamiento de los potenciales productivos, como factores restrictivos para el sector privado campesino y las industrias, mismos que de manera articulada puedan transitar entre la diversificación productiva, el incremento del valor agregado y la competitividad de la producción agrícola, existen otros aspectos como la competitividad territorial el ahorro, el capital, la inversión, los que estarían generando impactos negativos en la agricultura, en el nivel local y la economía en general.

## **Competitividad territorial y el influjo de las cadenas productivas**

Con la demanda del mercado y la exposición de los rubros agrícolas a la creciente competitividad, obliga a los actores económicos, redefinir el potencial agrícola de estos territorios y sus ventajas comparativas, en perspectivas de sustentar al conjunto de agentes y relaciones económicas en la transformación de bienes y servicios que interactúan en un entorno geográfico determinado (Llisterri, 2000). Así el territorio no puede ser visto sólo como un orden de redes exclusivamente sociales y culturales, como tradicionalmente se ha concebido, sino como el espacio donde se realizan transacciones comerciales desde lo local, pasando por ciudades intermedias hasta lo urbano. Hacer competitivos estos espacios sugiere acortar la brecha entre lo rural y urbano mediante la organización de los entornos competitivos, no sólo como parte de cooperación a los rubros en cadenas o microempresas. Estos intercambios comerciales entre personas, empresas y territorios, por definición deberían centrarse en situaciones ganar-ganar (Carpio, 2004)

Dado que el concepto de cadena *articula al conjunto de los actores involucrados en las actividades de producción primaria, la industrialización, transporte y comercialización, distribución y consumo*” (Malassis, citado por Herrera, 2002), este es un instrumento articulador de espacios territoriales y desarrollo de economías locales, con una fuerte incidencia en las economías campesinas, a partir de potenciales predominantes como los cultivos no tradicionales que parecen ser los que tienen mejores opciones de articularse por sus ventajas

comparativas y porque constituyen espacios casi únicos con capacidad de crecimiento de la demanda, aunque, para que exista eficiencia, se necesitará un primer gran cambio: la sustitución de la agricultura primaria por una mas ampliada y en función de complejos productivos determinados por potenciales agrícolas, ventajas comparativas, maximización del valor agregado que permitan desarrollar el producto e insertarse en cadenas.(Aleman, 2002)

En el proceso de articulación, tanto la agricultura como la agroindustria enfrentan problemas diferentes. Shejtman (1998) plantea que si los pequeños agricultores no logran articularse a procesos que eleven su productividad y les permitan materializar su potencial competitivo corren el riesgo de incrementar la pobreza rural y urbana, en tanto que la agricultura empresarial moderna corre el peligro de ver erosionadas las bases de su competitividad, si no es capaz de incorporar progreso técnico en los eslabones más críticos de sus cadenas de producción, dado que las ventajas derivadas del costo de la mano de obra y de la dotación de recursos naturales van perdiendo su condición de ser fuente de competitividad.

Con todo, la eficacia creciente para que tanto la agricultura y la industria produzcan más resultados con la misma cantidad de recursos dentro de la cadena, es que la economía menos desarrollada (agricultura) pueda crecer adoptando los recursos de las economías mas desarrolladas (la industria), este sería el sentido del intercambio de ganar-ganar pero, al mismo, tiempo la industria tendría que desarrollar una mejor tecnología, investigación y desarrollo.

Sin embargo para que fluya una cadena se precisa de una economía campesina más o menos homogénea que incremente la producción de productos agrícolas destinados a la agro-industria y al procesamiento de alimentos para el mercado interno y externo, actividad a ser realizada con una industria dinámica que genere encadenamientos hacia atrás. Cada vez más, se advierte una creciente demanda del sector industrial, por lo tanto los eslabonamientos que el sector agrícola tiene hacia atrás, se da con las cadenas de valor agregado, que demandan insumos de subsectores específicos.

Esta organización no es necesariamente fácil, debido a que en Bolivia no existen suficientes industrias domésticas, por lo tanto, no se reflejan mayormente eslabonamientos hacia atrás en potenciales productos. Esta

ausencia comercial, también afecta a eslabonamientos importantes comprometidos con el sector de servicios, comercialización y transporte. La pérdida de oportunidad de empleos es evidente.

Las cadenas agroindustriales que inducen al sector primario agropecuario a procesos de transformación y condiciones de competitividad en cada etapa, es mal entendido sobre todo por las organizaciones sociales, que dicen representar los intereses de los pequeños productores, señalando “inequidad” en los procesos; así las economías primarias prefieren asumir todo el proceso productivo, sin mayores grados de especialización, tecnología, subsidiando etapas productivas y sin un horizonte claro de mercados; reforzando de esta manera una transformación agrícola de menor productividad.

Una parte importante del sector industrial, con base en lógicas empresariales, hacen esfuerzos para la acumulación de capital y creación de riqueza, además de varios esfuerzos para incrementar la productividad; sin embargo estas acciones son mal vista por los sectores tradicionales, considerando a las industrias como las explotadoras de los pequeños productores, que sin duda más de una debe haber. Sin embargo, con la generalización se vuelve al concepto tradicional de negocios segmentados en vez de estrategias agroindustriales alrededor del concepto de cadena, ignorando los vínculos funcionales entre la agricultura y la industria y debilitando finalmente ambas dimensiones.

Así, los sectores agrícolas primarios e industriales se encuentran aislados, autónomos y por supuesto débiles, buscando satisfacer sus carencias de manera sectorial e incluso muchas veces confrontados. A nivel de política sectorial, el sector primario generalmente cuenta con políticas agrícolas dispersas, genéricas y con altos grados de subvención; por otro lado, el sector industrial no cuenta con incentivos ni políticas activas.

Si a pesar de las adversidades, una cadena productiva se organiza como tal, la oferta de la producción primaria, no cumple, o no es suficiente, con relación a los requerimientos de calidad, volúmenes y tiempos de entrega negociados con la industria. Factores culturales, esencialmente en el primer eslabón, afectan el desempeño técnico y económico del producto, por lo tanto de la cadena, afectando la posición competitiva del producto. A su

vez, muchas industrias, no siempre modernizan su tecnología, no cubren los costos de transacción de la provisión de materia prima y condicionan el precio del producto, al margen del mercado libre.

## **¿Alternativas y Soluciones?**

¿Cambio de mentalidad, que por lo demás ha sido siempre más complicado que un proceso de transformación productiva, o, un cambio en los paradigmas de desarrollo?. Pues es bien sabido que ni las cadenas, ni los territorios, ni siquiera los países que sólo apuntan a salir de la pobreza, solo con sus recursos naturales lo pueden hacer en una época donde el conocimiento, la educación, la tecnología, la ciencia, la competitividad de los recursos humanos, están demostrando que son factores centrales del crecimiento y el desarrollo.

Los intentos de crecer y salir de la pobreza en Bolivia son persistentes como para no tener en cuenta que se puede salir de la pobreza relativa en poco tiempo. Esencialmente, para el tema del crecimiento de la agricultura y los desafíos que implica, éstos tienen que ver con la asignación inteligente de sus recursos: es decir con el sistema de precios, como el único sistema de señales e incentivos que motiva a la asignación dinámica y acertada de recursos productivos. Esas son las estrategias de crecimiento y competitividad para el sector industrial y las economías rurales, dirigidas hacia una mayor integración económica mundial, por el contrario asistiremos a la languidez de las empresas nacionales grandes y pequeñas.

## **¿Un proceso de reconversión productiva?**

Muchos sectores y subsectores agrícolas, articulados del dinamismo que puedan aportar las cadenas o clusters sectoriales a la economía, deben considerar la reconversión de los sectores con dificultades de adaptación y la creación de condiciones estructurales que permita generar volúmenes en la producción. Pero, al mismo tiempo, nuevas relaciones económicas y sociales de producción, donde el objetivo principal de la reconversión productiva

sea el de facilitar mecanismos que permitan generar o recuperar la competitividad agrícola, con base en cambios en la estructura agraria, a partir de la revisión de la funcionalidad a los recursos naturales, su orientación económica en un determinado tiempo, con base en la definición de tipologías de las economías campesinas, una mayor división del trabajo al interior y, con ello, hacia la especialización productiva y mayor productividad.

Estos cambios son los factores que dan sentido a la tecnología para la producción de bienes concretos, que en conjunto permitan una buena rentabilidad, reducción de costos y productividad marginal; acciones que sólo es capaz de lograr la actividad empresarial, de otra manera la tecnología sería un abstracto insatisfactorio. No importa, entonces, la cantidad de microcréditos u otros apoyos que puedan obtener las organizaciones económicas, en tanto, el proceso productivo no cuente con una estructura organizacional y de tipo empresarial, que estimule la eficiencia técnica, incrementando significativamente la productividad y combata los altos costos de transacción.

En este proceso de reconversión productiva, no se espera subsidios o ayudas compensatorias; dado que el subsidio financia altos márgenes de utilidad, encareciendo producto, distorsionando el precio que al final pagan los consumidores. Por supuesto que el consumidor comprará otros bienes a menor precio y mejor calidad de otro lugar.

Con los subsidios, los productores tampoco se esfuerzan por aumentar su productividad y ganancia. En realidad el subsidio fomenta estos incentivos perversos y otros como la dependencia económica, el castigo a quien trabaja con su propio dinero, el resentimiento entre los propios agricultores, el desaliento en los consumidores. Así, las subvenciones suplantando el mercado de compradores y vendedores.

## **Capital, ahorro y riqueza**

Generar ahorro y capital, con el aporte productivo de cada persona y empresa, es la otra tarea de la orientación de los recursos naturales en sí mismos y su funcionalidad. La acumulación de capital se da con base en dos procesos, el ahorro y la empresarialidad (Rallo, 2005). El ahorro tiene una gran influencia

sobre la formación del capital, que como proceso, inicialmente debe ver con el no gasto de una porción del dinero, pocas personas consideran el destino subsiguiente de las sumas de dinero ahorrado, es decir comienza la parte positiva del proceso del ahorro, la formación de capital (Böhm-Bawerk, 2004).

Sin embargo, la cantidad de ahorro satisfactorio en un país con extrema pobreza parece imposible, dado que las escasas rentas se van al consumo. Por esa razón la ausencia de capital, de tal forma que los seres humanos sobreviven con aquello que solo pueden producir, particularmente en zonas rurales. Ésta es una razón de la pobreza. La acumulación de capital no es un proceso automático, siendo más bien un proceso que precisa de la inversión y este es el sentido de la empresarialidad, donde no basta crear una visión empresarial en los pobres, sino, crear su condición.

Esa condición, además de la reconversión productiva tiene que ver con un entramado de acciones que permitan el libre movimiento de personas, capitales y mercancías y donde las actividades productivas tengan el fin de satisfacer las necesidades de los consumidores; por ello la necesidad de pasar de una agricultura primaria a una ampliada, de coordinarse con la industria, y acceder al mercado a través del mecanismo de precios. Entonces la acumulación (que no son maquinarias, ni activos fijos), requiere de inversiones y para ello se necesita el ahorro. Otra condición es crear las condiciones para que otros inviertan, es decir gente o países ricos, demás está decir que su condición será la seguridad jurídica. Nada de esto fuera posible, si las organizaciones campesinas asumen una gestión empresarial.

Ahora, la gente piensa que el dinero en si mismo, a través del ingreso puede generar riqueza, pero la riqueza no es el dinero; la riqueza se compone de los bienes y servicios que compramos, de la capacidad de la gente para hacerlas, donde el dinero es sólo una forma cómoda de cambiar una forma de riqueza por otra, y como la capacidad y deseo de crearla varían de persona a persona, no se fabrica equitativamente. (Graham, 2006). Asimismo, cuando se habla de ingresos, estos son los ingresos reales, en relación con lo que pueden comprar. Pero la forma habitual de calcular los ingresos reales ignora buena parte de crecimiento de la riqueza a lo largo del tiempo, ya que ésta depende de un índice de precios de consumo creado, dando vueltas a cifras que son precisas sólo localmente y no incluye los

precios de los nuevos inventos hasta que son tan comunes que estabilizan los precios. (Graham, 2006)

La acumulación de capital crea riqueza y esta riqueza crece a través de los esfuerzos de los empresarios grandes y pequeños (productores) quienes, combinando sus recursos y dividiendo eficientemente el trabajo, incrementan su productividad. El capital proviene del ahorro y éste de la acumulación de riqueza en el mercado. Por lo demás si el ambiente está dado, la política pública no precisa preocuparse de la producción de capital, de la incorporación de tecnología, o del desarrollo de una fuerza laboral capacitada; será la economía la que atraiga la inversión y proporcione el incentivo tanto para que los trabajadores obtengan habilidades valoradas en el mercado, como para la adopción de una tecnología más avanzada. El contexto correcto atraerá los recursos correctos, pero el proveer los recursos correctos no creará el contexto correcto (Randall, 2007)

¿Es esto posible en países con extrema pobreza como Bolivia?. Todas las sociedades pobres de ayer han demostrado que la única forma de salir de la pobreza es gracias al capital; los individuos pueden hacer negocios e invertir a través de la acumulación de capital. No escapa en absoluto a las formas campesinas de nuestro medio, donde el campesino ahorra. Las lógicas campesinas ligadas al manejo del espacio hacen que su ahorro sirva para invertir en su producción y, al mismo tiempo, para cubrir necesidades de sobrevivencia. Demás está decir que su ahorro es proporcional a sus ingresos y estos no necesariamente provienen de su actividad productiva.

Existe alta diferenciación en el ahorro, según su origen, sea por transferencias de los emigrantes, por trabajos no agrícolas, empleos terciarios, jornaleros en campo y lógicamente por la venta de sus productos. Pero es muy poco probable que acumule capital como tal y, menos, genere inversiones mayores, sólo por falta de oportunidades, pero también por la simbología del dinero y formas culturales comunitarias, que ejercen un control social sobre el individuo, sobre todo en sociedades andinas.

Dentro de las condiciones para la inversión, se podría mencionar varios factores, que van desde el control comunitario, la falta de oferta empresarial, las tierras comunitarias, la legalización de los derechos de propiedad individual, la inseguridad del patrimonio en riesgo, etc.; como aspectos que evitan opciones

de invertir bajo garantías reales. Sin embargo, cuando se señala operar bajo garantías reales y sobre derechos reconocidos de propiedad, legales y formales, se habla de un concepto que va más allá de las propiedades físicas; es es decir, si a pesar de ser propietario de algo no se tienen los derechos reconocidos, la gente no tiene tantas probabilidades de mejorar (De Soto, 2002).

En este concepto, De Soto distingue entre tener una casa y el título de la propiedad, señalando que una casa está en un mundo físico y tangible, pero el título de su propiedad está en un mundo conceptual; que, finalmente, es el potencial económico el que crea individuos con libertad sobre sus propiedades, el que la persona se individualice y use sus propiedades sin depender de nadie. Así, las propiedades de la persona son distinguibles de las de los demás, al igual que sus negocios, por lo tanto se crea en las personas un sentido de responsabilidad; no se trata entonces sólo de contar con un sistemas de titulación de propiedad, sino de un sistema de redes de propiedad que las personas usan de acuerdo a sus intereses (Rallo, 2005).

Con ello, se demuestra que en realidad el problema de los países subdesarrollados no es la carencia de recursos, sino que esos recursos sean aprovechados como capital para el desarrollo. Esto es asumir vertientes que le permitan al ciudadano campesino actuar libremente en sus negocios, comprar y vender sus propiedades, asumir costos, acceder a préstamos, además de otros beneficios, lo que abre oportunidades de inversión, estimulando el potencial económico. “Sin reconocimientos legales de propiedad, sin sistemas de información sobre las propiedades, sin protección a las transacciones de propiedades, todos esos recursos son desaprovechados, cuando ellos contienen la clave para la solución de los problemas de miseria que sufren tantas naciones” (De Soto, 2002).

## **¿Convivencia de las economías campesinas con el capitalismo?**

Tradicionalmente se ha visto al capitalismo como un sistema económico destinado a la producción, distribución y consumo en el beneficio de una sociedad particular. No obstante el capitalismo tiene un fundamento mayor. Según Rand



(1967), el capitalismo es un sistema económico y social basado en el reconocimiento de los derechos individuales incluyendo los derechos de propiedad, donde el hombre no es un “recurso” más, sino una entidad de naturaleza específica, dotada de capacidades y necesidades particulares, por lo tanto no es simplemente uno de los factores de la producción, junto con la tierra.

El capitalismo, como sistema basado en una teoría objetiva de los valores, reconoce y protege el hecho fundamental y metafísico de la naturaleza del hombre: la relación entre su supervivencia y su uso de la razón. Rand señalaría ya 1967 que si el hombre no puede disponer del producto de su esfuerzo, entonces no puede disponer de su esfuerzo; si no puede disponer de su esfuerzo, no puede disponer de su vida.

En el marco de las organizaciones económicas destinadas a la producción agrícola en Bolivia se pueden distinguir distintas unidades productivas, pequeñas, medianas y grandes empresas agrícolas, así, como pequeños, medianos y grandes productores campesinos. Se tiende a señalar que las grandes y medianas empresas agrícolas, tienen una lógica de producción capitalista, en tanto que los productores campesinos, desarrollan una lógica de producción mayormente dirigida al autoconsumo, dado que su participación en el mercado, es marginal, por los altos costos de producción y transacción, problemas tecnológicos, además de minifundio. No obstante, estos productores campesinos también son empresarios, así grandes y pequeños dependen de la incertidumbre del mercado y de un ingreso estable.

Naturalmente existen diferencias entre las grandes empresas y los productores campesinos, sobre todo los pequeños; esas diferencias, sin embargo están dadas, justamente, porque los primeros tienen una lógica capitalista y los segundos porque carecen de oportunidades al respecto, que hacen a las grandes restricciones traducidas en pequeños productores empobrecidos. Asimismo, las restricciones del orden físico, de la inexistencia y/o utilización de los recursos, o el minifundio, no pueden ser señalados como factores imposibles para el progreso económico; el éxito sin recursos naturales no es algo nuevo, el retraso en medio de abundantes recursos naturales como en determinadas áreas rurales en nuestro medio es lo más evidente. En el actual Tercer Mundo, muchos millones de personas extremadamente pobres viven en medio de tierra cultivable ilimitada (Bauer, 2006)

Sin embargo persiste en nuestro medio la mirada tradicional, sobre todo de muchos analistas o intelectuales, en fundar su perspectiva teórica sobre la realidad de los pequeños productores, asociados a la pobreza y este concepto acuñado con lo social; de ahí que los problemas económicos aparezcan como problemas sociales y las soluciones también.

El problema parece estar en el abordaje conceptual, que en la práctica se ha superado con creces en torno al éxito de cientos de miles o hasta millones de personas que han aprovechado las oportunidades económicas que da el mercado, la acumulación del capital, el desarrollo de la industria y la creación de la riqueza. Lo contrario, en realidad, son formas discriminatorias que margina a los pequeños productores de oportunidades económicas mayores, a pesar de reiterados planteamientos sobre la urgente la necesidad de modernización de los pequeños productores y su acceso a mercados.

La noción de que el ingreso bajo inicia un círculo vicioso de pobreza y estancamiento confunde la pobreza con sus causas. Tener dinero es el resultado de un logro económico, no su precondition (Bauer, 2004)

En los territorios rurales en Bolivia, las empresas agrícola como las economía campesinas, en sus distintos tamaños, todas demuestran diferenciación económica y social; todas tiene problemas de infraestructura caminera, disponibilidad de servicios y, en mayor y menor medida, todas producen bajo riesgos e incertidumbres, asociadas al clima, enfermedades y plagas, etc.; todas enfrentan problemas de innovación tecnológica, así como de inversiones y ahorro, y a todas aflige la debilidad de adaptarse a la demanda internacional dado los problemas en productividad y competitividad, además de convivir con las economías agrícolas altamente subsidiadas del Norte y Europa.

Pero esperar que la pequeña agricultura, crezca por si misma o con ayudas compensatorias de corto plazo en el nivel local, esperando para salir de la pobreza, es ingenuo, máxime si se aísla a los pequeños productores, justamente por pobres y pequeños de la economía nacional y global; esta es en realidad la exclusión de sus derechos, de procurar su sustento, de la condición humana de prosperar. ¿Que otra cosa puede entenderse en torno al manejo de los espacios productivos y lógicas del intercambio y negocios, en el mundo andino, sino su afán de sobrevivir, aunque con un dólar al día

y ahorrar<sup>2</sup>, ¿No existe un espíritu empresarial en los campesinos pobres, como el de acumular capital y crea riqueza?

Todos los seres humanos son potenciales empresarios, pero millones con orientación precapitalista están atrapados por la pobreza (De Soto, 2002). Cuando la gente tiene oportunidades, trabaja, comercia, dirige sus esfuerzos y hace negocios en libertad, con el poder creativo de su inteligencia y el ejercicio de los derechos de propiedad, subyace el interés por ahorrar, invertir, acumular capital y generar riqueza, liberando a la gente de la supervivencia. Nos ilustran más de dos siglos demostrados entre la relación de capital, libertad económica para crecer y salir de la pobreza. Cuando existe libertad económica, se instala un escenario, capaz, de atraer los recursos necesarios para producir desarrollo económico. “Si la política de crecimiento se centra en producir un entorno de libertad económica, el crecimiento tendrá lugar. Sin el entorno correcto, el crecimiento no ocurrirá, punto...” (Randall, 1998: 4)

## **Sobre la distribución de las riquezas**

Muchos pensadores consideran que el crecimiento económico no fue la solución a las condiciones de pobreza, que persiste los bajos niveles de ahorro e inversión, aspectos que estaría permitiendo la convivencia de extremas condiciones de pobreza, además de grandes desigualdades, inequidades e injusticias sociales como la distribución de riqueza.

Según el Banco Mundial para el 2006 el crecimiento económico fue el mayor de los últimos 30 años. En los países en desarrollo el pronóstico es de un 6,1% y de 5,4% y 5,1% para 2005 y 2006. Esto significa un crecimiento per cápita de más de un 4% anual. lo que es más del doble de la tasa de crecimiento que tuvieron países como Suecia y Suiza cuando se industrializaron. Desde 1780, a Inglaterra le llevó 60 años doblar sus ingresos per cápita; 100 años más tarde, Suecia hizo lo mismo en sólo 40 años; otros cien años después, Taiwán lo consiguió en sólo diez años (Norberg, 2005)

Entonces son los países pobres los que se han abierto al comercio y las inversiones, los que crecen más aprisa que las economías abiertas, debido

a que se benefician de la existencia de naciones más ricas a las que pueden exportar y de las que pueden importar capital y tecnología más avanzada, mientras que los países desarrollados no tienen esas ventajas. La India y China, en las dos últimas décadas, sólo con el cambio de sus políticas, han logrado sacar una enorme cantidad de personas de la pobreza y en un millón de chinos sale de la pobreza cada mes. (Sowell, 2007)

En segundo lugar no se puede distribuir algo que no hay, es decir riqueza. Tampoco se puede eliminar la desigualdad económica, distribuyendo las riquezas, pues la producción depende por completo de la distribución. Sólo por el incentivo que supone esa desigualdad, todos procuramos mejorar y competir, producir más a menor costo. Si lo elimináramos, la distribución equitativa permitiría a cada persona disponer de mucho menos de lo que tienen los pobres en las sociedades desarrolladas (Rodríguez, 2006).

Lo que llama la atención es que no se indaga sobre la riqueza, cuánta riqueza crea la gente. Los énfasis se los pone exclusivamente en la pobreza, en la distribución desigual de los ingresos. Tal vez esta circunstancia pueda afectar los ingresos y riqueza se producirán mañana; por eso diversos esquemas de redistribución de riqueza probados en varios países lo que han acabado logrando es redistribuir pobreza (Sowell, 2007).

Existen además, otras consideraciones con relación a las oportunidades y desigualdades, en primer lugar las desigualdades son naturales y se expresan desde la naturaleza de las personas, hasta la constitución de los territorios debido a razones geográficas. Así la humanidad misma no tuvo oportunidades y naturalmente se han generado desigualdades, pero al mismo tiempo, cuando las personas son diferentes, los resultados son desiguales y los esfuerzos progresivos individuales, deben ser reconocidos como justos. Muy distinto a la justicia distributiva, donde todos se benefician, sin esfuerzo, con el trabajo de los otros.

No cabe duda que el crecimiento también está centrado en la calidad de las instituciones, el estado de derecho, el cumplimiento de las leyes, la reducción de barreras para la formalización de la propiedad y otro tipo de restricciones, como garantía de la actividad económica del sector privado

Naturalmente estos conceptos sobre el crecimiento o sobre las economías campesinas en Bolivia, son impopulares sobre todo para los académicos

u operadores que se preocupan por mantener alejados a los productores de las lógicas capitalistas o de la globalización. Pero, es probable encontrar una opinión distinta en los directos interesados

## Bibliografía

- ANTELO, Eduardo  
2000 “Políticas de Estabilización y Reformas Estructurales en Bolivia a partir de 1985”, “Quince años de Reformas Estructurales en Bolivia: sus impactos sobre inversión, crecimiento y equidad”, La Paz Bolivia.
- ALEMÁN, Silvia  
2002 “Modernización Agrícola y Desarrollo Local”. Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura, IICA Bolivia 2002.
- BARBERY KNAUDT, R.  
2007 13 años de Participación popular [www.metafora.mundoalreves.com](http://www.metafora.mundoalreves.com)
- BÖHM-BAWER VON Eugene  
2004 La función del ahorro: *Annals of the American Academy, volumen 17 (1901)*.
- BAUER, Peter T.  
2006 Hong Kong,. [www.Liberalismo.org](http://www.Liberalismo.org). Marzo, 2006
- CARPIO, J. Fernando  
2004 Cuatro mitos de la economía de pizarrón. Revista Ekos, Ecuador.  
Desarrollo Rural Sostenible: Nueva Ruralidad, DDRS. IICA, San José, 1999
- DE SOTO, Hernando  
2002 “El misterio del capital”, Diana, México.
- GRAHAM, P.  
2006 “Es bueno que haya ricos”, Liberal, Diciembre.
- 
- 2006 “Como crear riqueza”,. [www.Liberalismo.org](http://www.Liberalismo.org). enero.

- HERRERA D.  
 2002 En Competitividad con Equidad en Cadenas Agroalimentarias IICA. San José.
- Instituto Nacional de Estadísticas INE  
 2006 Descripción de la Actividad Económica, al Tercer Trimestre.
- LLISTERRI, Ll.  
 2000 “Competitividad y Desarrollo Económico Local”. Documento de discusión, Banco Interamericano de Desarrollo. BID. Marzo.
- IICA  
 1999 *Desarrollo Rural Sostenible: Nueva Ruralidad, DDRS. IICA, San José.*
- NORBERG, J.  
 2005 Globalización: ¿camisa de fuerza dorada o mina de oro?, www.Liberalismo.org.
- SHEJTMAN, Alejandro  
 1998 “Agroindustria y Pequeña Agricultura: Experiencias y Opciones de Transformación”. CEPAL y FAO Santiago de Chile, 1998
- RALLO, R. Juan  
 2005 Sobre la riqueza en el Tercer Mundo, Octubre.
- RAND, A.  
 1967 “ *What is Capitalism?*, The New American Library. 1967
- RANDALL G. Holcombe  
 2006 Libertad económica y crecimiento económico The Freeman 1998, Instituto Independiente, 2007 Rodríguez, Herrera, D. “Entre la igualdad y pobreza. www. Liberal.
- SOWELL, T.  
 2007 “Una obsesión Peligrosa, www. Liberalismo.org.
- SERRA, F.  
 2001 El origen de la riqueza y la permanencia de la pobreza, www.Liberalismo.org.

# El tratamiento de la seguridad y soberanía alimentaria en el PND

*David Haquim\**

## **Introducción**

El documento “Plan Nacional de Desarrollo: Bolivia Digna, Soberana, Productiva y Democrática para Vivir Bien-Lineamientos Estratégicos”, elaborado en su primera versión entre abril y junio de 2006, se basó en la “Propuesta de Gobierno del MAS”. El Documento plan fue revisado y adecuado en 2007 incorporando aspectos que inicialmente fueron omitidos y, en otros casos, se efectuaron ajustes sectoriales en la orientación de las políticas adecuándolas a la coyuntura como es, por ejemplo, la inclusión de la política de seguridad con soberanía alimentaria y las modificación total del capítulo de desarrollo agropecuario.

No se puede perder de vista que los cambios y ajustes de política son inherentes al proceso de planificación que, en la dinámica de su aplicación, se perfecciona circularmente llevando elementos del mundo real a la revisión-ajuste del diagnóstico, objetivos, políticas y estrategias. De no efectuarse el reajuste circular del plan estaríamos frente un bloque de papel que no trascendería desde su condición de documento plan.

---

\* Msc. en Desarrollo Agrario, Docente del CIDES-UMSA.

Otro aspecto necesario a tomar en cuenta es que puede haber tantos planes y estrategias como grupos de poder en la sociedad y los planes con mayor o menor rigor metodológico y técnico desarrollan de manera formal un proyecto político particular. Incluso la caracterización de los problemas y sus causas históricas son interpretadas por cada perspectiva de análisis de manera diferente. Como afirmaban las viejas escuelas de planificación, se puede planificar para la guerra o para la paz. Los cambios de las condiciones sociales, políticas, económicas, ambientales, etc. pueden velozmente dejar obsoleto un plan y su estrategia si estos no se ajustan a los cambios de contexto.

Asimismo, una estrategia como conjunto de decisiones y acciones para alcanzar ciertos objetivos dará los resultados esperados cuando el grupo de poder que la diseña haya tomado en cuenta un conjunto de reacciones de los grupos de poder, condiciones sociales o de estados de la naturaleza adversas que se le oponen. Las estrategias se diseñan para ganar la guerra, destruir o dominar al oponente (Corraggio, 1981).<sup>1</sup>

Como condición previa a la estrategia existen “contradicciones antagónicas de intereses entre dos partes en conflicto”. Habrá entonces un diagnóstico que defina un conjunto de situaciones consideradas como problemas o amenazas que estarán en correspondencia con las prioridades del proyecto político del bloque de poder gobernante. Es típico que las causas de los problemas señalados le sean atribuidas al otro grupo de poder (suposiciones en un contexto cambiante y de incertidumbre) al que se considera el enemigo y que para hacerle frente se ha elaborado una estrategia.

Desde la perspectiva que refleja el PND, el diagnóstico y los problemas de inseguridad alimentaria se centran en la tenencia de tierras y la exclusión de la población indígena originaria durante todo el periodo republicano. Se asocia a la agroindustria y empresarios ganaderos del oriente (identificados en el discurso como “oligarquía” o indeseable resabio del Estado

---

1 Coraggio toma de K. Von Clausewitz (De la guerra, Ed. Diógenes, México. 1973), el concepto de estrategia “...el término estrategia se refiere a la previsión de una serie de encuentros con fuerzas antagónicas con relación al objetivo que motiva la guerra (y no a un combate en particular), y el enemigo no puede ser concebido como una materia inerte, sino que también desarrolla acciones y previsiones a base de condiciones cambiantes...”.



neoliberal-colonial) como el enemigo y la estrategia diseñada es para eliminar los obstáculos que impidan el saneamiento, reversión y redistribución de tierras. La revolución agraria iría acompañada de intervenciones para impulsar la producción de alimentos locales destinados al autoconsumo y mercados internos.

Hay otro grupo de problemas que son ignorados o son insuficientemente considerados en la estrategia del PND por no ser de interés del grupo de poder gobernante debido a que su solución no ha sido priorizada o porque considerarlos no contribuiría al logro del proyecto político definido en el PND. Son problemas cuya existencia no depende directamente ni de uno ni del otro bloque político, están ahí para ser resueltos o ignorados y agravarse acumulativamente. Entre otros varios son: la desertificación/degradación de tierras en el occidente (altiplano, valles y chaco) del país causada por el minifundio, deficiente manejo de suelo y agua a consecuencia del uso de tecnologías esquilmanes y contaminadoras. Contaminación química de suelo y acuíferos que se traducen en desequilibrios de los ecosistemas. Insuficiente desarrollo de empleo rural no agrícola provoca emigración masiva campo-ciudad y hacia fuera del país. Fragilidad del mercado de alimentos, etc.

El efecto sinérgico de los problemas citados magnificará el impacto negativo en la sociedad en un futuro inmediato. Si a esa amenaza adicionamos los desastres naturales que serán más frecuentes y severos debido al cambio climático en el planeta, la adopción de una estrategia de mitigación y reforzar la de adaptación se ve como imprescindible.

La estrategia de adaptación a los cambios globales, reflejada en el capítulo de recursos ambientales del PND, por sus acciones pequeñas, aisladas y cuasi experimentales resulta insuficiente frente a la magnitud de la amenaza de los ya visibles efectos del cambio climático: amenaza de inminente inicio de la reducción de la disponibilidad interna de alimentos por reducción de rendimientos y malas cosechas; disminución de fuentes de agua dulce, migraciones masivas de la población más pobre que será afectada y las apocalípticas predicciones de guerra internas y externas por el agua. El cambio climático ha sido provocado por el crecimiento y desarrollo de los países ricos, pero esa afirmación no nos protegerá de sus efectos e impactos:

son urgentes políticas y estrategias de adaptación-mitigación frente a este formidable enemigo.

En esta oportunidad analizaremos los problemas de inseguridad alimentaria omitidos y postergados en prioridad por el “Plan Nacional de Desarrollo: Bolivia Digna, Soberana, Productiva y Democrática para Vivir Bien-Lineamientos Estratégicos”, descritos en el anterior parágrafo.

## **Desertificación y efectos sobre la inseguridad alimentaria<sup>2</sup>**

La desertificación es un problema mundial. La Convención de las Naciones Unidas en Lucha contra la Desertificación, define a este fenómeno como la degradación de tierras en zonas áridas, semiáridas y subhúmedas secas, debido a diferentes factores tales como las actividades humanas y las variaciones climáticas.

La degradación entraña una reducción potencial de los recursos, debido a una serie de procesos que actúan sobre el suelo. Este proceso ocurre porque los ecosistemas de tierras secas, que cubren más de la tercera parte de las tierras firmes del mundo, son sumamente vulnerables a la sobreexplotación y el aprovechamiento inadecuado del recurso suelo. La pobreza, la inestabilidad política, la deforestación, el pastoreo excesivo y las prácticas deficientes de manejo del suelo y riego pueden aumentara la degradación de tierra.

La fabricación de un centímetro de suelo le lleva a la naturaleza como 400 años su destrucción-eliminación le lleva al hombre unos pocos meses y en algunos casos horas.

La degradación de tierras esta acompañada de niveles de pobreza rural y urbanas crecientes, que agudizan el deterioro e incrementan los altos costos sociales y económicos de las poblaciones afectadas por este fenómeno. Las principales causas de este proceso la deforestación, la degradación de los bosques (recolección de madera-arbustos como la thola para combustible,

---

2 Proyecto sobre “Indicadores de impacto socioeconómico de desertificación y degradación de tierras” en el cual participan los países de Argentina, Brasil y Chile en conjunto con CEPAL, Naciones Unidas.

construcciones y otros usos domésticos e industriales, etc.), el aumento de la presión del pastoreo debido al rápido incremento del ganado, el uso excesivo de la tierra, la expansión de la agricultura con métodos no adecuados, los incendios forestales y el manejo inapropiado de los suelos.

Los grupos sociales se han identificado en su doble rol como agentes y víctimas de la desertificación y se conoce como se afecta la producción de alimentos y como disminuye la calidad de vida por la expansión de la pobreza en las áreas desertificadas.

Para el diseño de políticas y estrategias dirigidas a detener, controlar y revertir la desertificación como paso previo es de suma importancia, la correcta evaluación de los procesos que conducen a la desertificación y a exacerbar los efectos de las sequías lo que exige contar con un sistema de indicadores sobre el estado y tendencias de la desertificación aplicables a distintos niveles y escalas, sistemas que deben constituirse en elemento central de cualquier estrategia de lucha contra la desertificación. La presión sobre la tierra originada en las escasas alternativas de empleo no agrícola, la ausencia de estrategias que posibiliten la adopción de tecnologías por parte de las unidades familiares de pequeña escala, etc., son factores a tomar en cuenta.

En Bolivia, la superficie territorial con problemas de erosión fuerte a muy grave, alcanza a 275.544 km<sup>2</sup> (27.554.400 hectáreas) que representa el 61% de la región árida, semiárida y subhúmeda seca de Bolivia en proceso de desertificación (Comprende Oruro, Potosí Chuquisaca y Tarija, sur de La Paz, Valles interandinos de Santa Cruz y la zona de valle alto y puna de Cochabamba y la llanura chaqueña) con tasas de erosión de 50 toneladas por hectárea por año hasta 200 toneladas por hectárea por año. La degradación de tierras por efectos de erosión hídrica es la principal causa con el 90% y comprende las provincias fisiográficas de la cordillera occidental o volcánica, parte del Altiplano, Cordillera Oriental y subandino. La erosión eólica es la causa de degradación en la llanura chaqueña y parte del altiplano (Ver Anexo: Mapa de Erosión).

En los llanos del Oriente del país, se estima que las tierras degradadas, por compactación, pérdida de fertilidad, etc. alcanza a 300.000 hectáreas ubicadas en la zona integral de Santa Cruz (CONFAGRO y CAO, 2006).

## **Destrucción de los sumideros de carbono en las tierras bajas de Bolivia**

En los años 2004-2005” se reporta la pérdida de medio millón de hectáreas de cobertura boscosa (un promedio de 250 mil ha de desmonte ilegal por año), el desbosque implica un virtual cambio de uso de suelos de bosques hacia la agricultura y la ganadería en áreas cuyo potencial forestal era importante. Esta pérdida de bosques tiene efectos negativos en lo ambiental, lo social y en las oportunidades económicas debido a que los recursos de biodiversidad y los productos forestales maderables y no maderables son desperdiciados; igualmente incide negativamente en el régimen hídrico y de vientos en las regiones afectadas, produciendo severos trastornos ambientales (Superintendencia Forestal, 2006).

## **Contaminación de fuentes de agua dulce**

Por pasivos ambientales mineros, desechos y vertidos de la minería de cooperativas se han contaminado a las principales fuentes de agua dulce cuencas y lagos: Cuenca del Río Paraguay, Cuenca del Río San Juan, el Lago Poopó y el Lago Titicaca. Vertidos de aguas residuales y desechos de residuos sólidos de las ciudades en el curso de ríos: gran porcentaje de la y la Bahía de Cohana del Lago Titicaca están contaminada.

## **Cambio Climático y efectos en la Inseguridad Alimentaria**

“Las predicciones científicas que establecen el cambio relativamente rápido del medio ambiente –las temperaturas, el nivel de las aguas en los océanos, la desertificación y el derretimiento de las capas de hielo polar alterará en primer lugar la vida y la agricultura tropical, reduciendo a millones de personas altamente vulnerables a un estado irreversible de hambre, pobreza, migración forzada y desastres naturales” (Comité Nacional de los Estados Unidos para el Día Mundial de la Alimentación, 2007).

Una amenaza para Bolivia son los efectos del cambio climático cuyas primeras manifestaciones ya son visibles con el retroceso de los glaciares en la Cordillera y la frecuencia e intensidad de sequías e inundaciones.

Según un documento de la FAO el cambio climático es una tragedia para la vida de miles de millones de personas pobres que se encuentran entre los 30° de latitud, Norte y Sur.

Bolivia se encuentra al centro de los parámetros indicados y por la altitud de grandes centros poblados del altiplano estos resultan vulnerables a la radiación ultravioleta y la pérdida acelerada de sus fuentes de agua dulce.

Las predicciones del efecto del cambio climático indican que la agricultura tendrá reducciones en las cosechas y reducirá rendimientos con secuelas en la reducción de la disponibilidad de alimentos y estabilidad de la oferta.

La Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) predice que “65 países en desarrollo, que representaban más de la mitad de la población del mundo en desarrollo en 1995, perderán cerca de 280 millones de toneladas de la producción de cereal, como resultado del cambio climático”. El aumento de temperaturas se traducirá en mayores plagas que afectan a los cultivos limitando las cosechas. En términos de salud, aumentará la malaria y otras enfermedades como consecuencia del aumento de la temperatura.

“Habrá mayor impacto de los desastres naturales inundaciones y sequías, refugiados y migraciones masivas. Los ambiciosos Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) en cuanto a la reducción del hambre y otras mejoras sociales para el 2015, establecidos por los líderes mundiales en el 2000, seguramente es esfumarán si el calentamiento global es tan destructivo como lo señalan muchos científicos del cambio climático”.

El Banco Mundial declaró que “La evidencia del cambio climático y del riesgo que el aumento del clima produce al desarrollo sostenible y a las poblaciones pobres crece diariamente”. El aumento del hambre, las inundaciones, la sequía, la disminución de la producción agrícola en los trópicos, la expansión del desempleo, la masiva migración Sur-Norte, las feroces enfermedades, las plagas de insectos y la reducción de la biodiversidad fueron ampliamente pronosticadas por observadores expertos. “Además, se considera que el ajuste económico y social producto del cambio climático

puede producir guerras de recursos, como ha sucedido en los últimos años en África Subsahariana”.

La FAO señala que “los fenómenos meteorológicos extremos, como el aumento en la frecuencia y la intensidad de los mismos, tendrán consecuencias más serias para la inseguridad alimentaria crónica o transitoria de aquellas producto de los cambios en los patrones de temperaturas promedio y de participación.

El déficit pluviométrico puede reducir dramáticamente las cosechas y las cabezas de ganado en los sistemas de producción de secano, tan frecuentes en las zonas tropicales semi-áridas. Se podría esperar aumentos periódicos en los precios de los alimentos.”

Bolivia requiere de políticas y estrategias principalmente de adaptación a las consecuencias del calentamiento global para reducir la vulnerabilidad de la población. Paralelamente el país requiere de políticas de mitigación como refuerzo a la adaptación: frenar la contaminación de acuíferos y fuentes de agua dulce, frenar la deforestación y la quema de bosques y pastizales.

“El clima de la tierra ya está cambiando y un cambio mayor es inevitable”, resumió Robert Watson, el científico medioambiental jefe del Banco Mundial. “Por lo tanto, necesitamos mitigar el cambio climático y adaptarnos al mismo”.

## **Fragilidad del mercado de alimentos**

Se ha constatado con dramáticos episodios de hambruna que resulta peligrosa la aplicación de políticas y estrategias insuficientemente analizadas y probadas para los mercados de alimentos. La manipulación de la estabilidad de la oferta de alimentos (internos y externos) y precios puede traducirse en catástrofes como hambrunas. De manera autónoma, la simple evolución del empleo y variaciones en el ingreso de la población repercute de manera sistémica tanto en la esfera de la producción como en la circulación. Cambios en la estabilidad de la oferta por reducciones de cosechas, desastres, etc., desatarían veloces y dramáticos efectos negativos sobre la población.

En virtud a que la demanda de alimentos está relacionada con el ingreso o poder adquisitivo, el análisis de las cantidades de compra de alimentos

para el consumo considera las variaciones en el ingreso y en los precios. Una constatación trivial, entre los economistas, es diferenciar entre necesidad de alimentos y demanda de alimentos: las necesidades se corresponden con el consumo de los nutrientes requeridos para un desarrollo físico y mental normal de los niños y para mantener la salud corporal y los niveles normales de actividad en los adultos. La demanda efectiva es la cantidad de estos alimentos que la población desea comprar a diferentes precios según su ingreso disponible (J.W. Mellor & B.F. Johnston, 1961).

Según G.W. Norton, un incremento del ingreso per cápita en los países en vías de desarrollo está frecuentemente asociado con un gran aumento en la demanda total de alimentos. Asimismo en ciertos niveles de desarrollo, el efecto de aumento de ingreso sobre la demanda de alimentos puede ser más importante que el que se diera con un aumento de la población. Por el contrario en los países (o estratos sociales) con alto nivel de ingreso el crecimiento del ingreso no influye en la demanda de alimentos.

En el caso de países de bajos ingresos o de estratos sociales con ingreso bajo, el aumento porcentual de la cantidad demandada de alimentos es de 0,8 frente a un aumento de 1% en el ingreso. Por el contrario la elasticidad ingreso en países ricos o estratos sociales con ingreso alto es de 0,1 (es decir, los de ingreso alto, frente a un aumento de ingreso casi no varían su consumo). Sin embargo, la elasticidad ingreso varía según el producto de un país a otro y de un grupo social a otro y del ámbito rural al urbano.

La disminución progresiva de la elasticidad ingreso de la demanda de alimentos a medida que se dan sucesivos aumentos de ingreso ha sido denominada en economía ley de Engel: al aumentar el ingreso se gasta menos proporción en la compra de alimentos. En términos absolutos, la cantidad de ingreso destinada a compra de alimentos puede seguir aumentando aunque baje la proporción del presupuesto destinada a alimentos debido a la sustitución de calorías baratas por caras, incremento del consumo de proteínas, etc. Según la ley de Bennet, cuando aumenta el ingreso, se gasta menos en alimentos baratos o con alto contenido en almidón (papa, yuca, camote). Estudios de demanda efectuados en diferentes países destacan que productos de animales tienen mayor elasticidad que cereales y tubérculos (IFPRI, 1986).

El PND establece como meta un crecimiento del ingreso per cápita en 4,31 % entre 2011. El incremento del ingreso influye en la demanda de alimentos y los precios. Muy bajo en términos de influir en la demanda agregada. La amenaza se presenta por el lado de la oferta.

C.W. Norton (1995), subraya que “un aumento del ingreso dará lugar a una expansión asimétrica de la demanda de alimentos y este aumento asimétrico provocará presiones sobre los precios de los productos. El cambio en los precios de los bienes influirán en lo que los agricultores cultiven, este proceso determinará la dirección del desarrollo”.

La variación de precios de productos alimentarios medido por la elasticidad precio de la demanda puede darse por políticas que manipulen precios o por cambios en la oferta. Dependiendo de las características de cada producto (sustitutivos, complementarios e inferiores) y en función del poder adquisitivo de cada ingreso, las canastas de productos alimentarios se reacomodan con cada variación de precios. “El aumento del precio de un producto aumenta el consumo de sus sustitutos y disminuye el consumo de sus complementarios. Para los consumidores de bajos ingresos la elasticidad ingreso es elevada (con mayor ingreso compran más alimentos) y que estos gastan una mayor proporción de su ingreso en alimentos, al aumentar los precios de los mismos tienen que hacer mayores ajustes en sus compras que los estratos de de ingreso alto.

Sin embargo, el análisis anterior es válido para consumidores urbanos (63% de la población en Bolivia), en el caso de campesinos pobres además de ser consumidores son también productores de alimentos. En este caso el aumento de precio que resulta negativo para un consumidor urbano es positivo para el campesino productor ya que aumenta su ingreso disponible como efecto del aumento de beneficios.

Es de suponer (aplicando la ley de Bennet descrita) que los incrementos sucesivos de ingreso a nivel mundial, o al interior de los países en desarrollo, provocarían cambios en la demanda agregada de alimentos con aumento de demanda de productos ricos en proteínas. Habría también aumento de demanda de cereales como el maíz y otros para alimentación animal (Andersen, 1987).

Finalmente, para prevenir manipulaciones de precios en mercados frágiles de países pobres, sin contar con estudios minuciosos del escenario de



mercado, conviene recordar que el efecto combinado de aumento de precios de arroz y nivel bajo de ingresos fue la verdadera causa de la hambruna en Bangladesh en 1974 (Sen, 1981).

### **Estabilidad de la Oferta de alimentos: ¿Soberanía alimentaria vs. Seguridad alimentaria?**

El impulso a la producción de alimentos locales destinados al autoconsumo y al mercado interno requiere como paso previo solucionar el tema de productividad con adopciones de tecnología que permitan producción diferenciada ecológica: manejo de suelo y agua, control integrado de plagas eliminando los pesticidas, control de la fertilidad del suelo eliminando fertilizantes químicos e introduciendo enmiendas orgánicas. El proceso descrito pasa por haber concluido exitosamente la recuperación de suelos degradados.

Hasta el presente los productos de quinua, amaranto y tarhui, por sus bajos rendimientos, tienen precios muy elevados en el mercado interno y su consumo es limitado. La producción de maíz morado (culli) destinado a la producción de api que se comercializa para atender los desayunos escolares tiene muy bajos rendimientos y los productores se quedan con muy pequeño margen. En todo caso cuando el PND se refiere a productos locales sólo el maíz y la papa pueden responder al desafío el resto dependen de los niveles de ingreso y de la oferta externa de alimentos.

### **Desarrollo de la agricultura para mayor seguridad alimentaria**

Sobre el rol de la agricultura en el desarrollo económico, según Roger D. Norton (2004), los enfoques de la segunda mitad del siglo pasado referidos el vínculo entre crecimiento económico y agricultura (en América Latina y Asia), subordinaban a esta última a jugar un rol de proveedora de excedentes (mano de obra, divisas y ahorro interno) para el desarrollo industrial: "...el aumento de la productividad agrícola libera fuerza laboral para otros sectores" Se consideraba a la industria como el pivote del desarrollo, esta visión

justificaba incluso el subsidio a la industria que debía crecer aún a costa del crecimiento agrícola. Posteriormente, otros autores desarrollaron efectuaron planteamientos a favor del crecimiento de la agricultura y por políticas favorables a los pequeños productores R.D. Norton cita a B. Johnston y J. Mellor subrayando la importancia del aumento de la productividad. Para estos autores un proceso de crecimiento a largo plazo, el papel del desarrollo agrícola era ayudar al desarrollo de los demás sectores proporcionando bienes y factores de producción, mano de obra, divisas, ahorro y alimentos. El sector agrícola debía constituirse en mercado para los bienes industriales. La preocupación de estos enfoques era como gravar a la agricultura de manera directa o a través de políticas de precios. Norton cuestiona “hasta qué punto los ingresos agrícolas pueden ser reducidos mediante los mecanismos de precios e impuestos antes que la pobreza rural alcance niveles inaceptables y la producción se estanque por falta de rentabilidad.

Según R.D Norton entre fines del siglo pasado y principios del presente se cuenta con evidencias empíricas de que el crecimiento agrícola no sólo es eficaz para aliviar la pobreza rural, sino que es más eficaz que el crecimiento industrial para reducir la pobreza urbana.

## **¿Por qué temas de alimentos en las teorías del desarrollo y en los planes?**

Los alimentos, adquirieron una caracterización especial y diferenciada desde los viejos enfoques de la economía política hasta las más recientes teorías del crecimiento económico y de desarrollo. Desde la economía clásica hasta Marx<sup>3</sup> y posteriormente en las teorías desarrollistas (aplicaciones Keynesianas) de principios de los 50 los alimentos jugaban un rol estratégico en los procesos

---

3 Adam Smith, refiriéndose al precio natural de los salarios, indica que estos no podían ser fijados por debajo por debajo del nivel de subsistencia de los trabajadores (Smith, 1997). David Ricardo, con relación a los salarios, se refiere a que estos se definen a partir de una canasta de medios de vida que es diferente en cada sociedad. Para Marx, la canasta histórica refleja el salario y este último el valor de la fuerza de trabajo (Marx, 1976).

de crecimiento económico debido a su rol de bienes salario. Era frecuente que los planes y programas de crecimiento económico se fijen metas de crecimiento sectorial en las que no se perdía de vista las necesidades de capital, tecnología y recursos humanos requeridos. Los recursos humanos estaban asociados a los bienes salario respectivos (principalmente alimentos).

Las discusiones sobre crecimiento y desarrollo criticando los enfoques de crecimiento económico establecieron que el crecimiento era un paso necesario pero no suficiente para generar desarrollo.

Asimismo las medidas para medir el desarrollo fueron evolucionando desde el crecimiento del ingreso per cápita hasta la complementación con indicadores para medir las desigualdades y otros que reflejasen el progreso en el abatimiento de los déficit sociales entre los que se destacan los de pobreza, alimentación-nutrición, salud, educación, vivienda, etc.

En diferentes enfoques se ha definido el desarrollo como un proceso de mejoras en el nivel de vida de la población de una región o un país y se le incorpora los siguientes distintivos: aumentos en el ingreso per capita, desarraigo de la pobreza absoluta y reducir las desigualdades en el largo plazo. Entre las medidas, para valorar impactos de programas particulares de desarrollo en países pobres, se agregó la distribución más equitativa del ingreso: si desarrollo significa reducción de pobreza o incremento en la igualdad de la distribución de los ingresos entonces los ingresos de los pobres deberían aumentar durante el proceso de desarrollo.

Una propuesta para ampliar las limitaciones del ingreso medio per cápita fue la de incorporar el Índice del nivel de vida con 19 indicadores, entre los principales estaban: Calorías consumidas per cápita, Tasas de Mortalidad Infantil, N° de médicos por cada 1000 habitantes, edad de escolarización, etc.

En los reportes del Banco Mundial y en los informes nacionales sobre el desempeño de la economía, se presentaban la pobreza asociada con los bajos ingresos y ambos como típicos del subdesarrollo, en estos escenarios de pobreza un aumento de los ingresos per cápita era un indicador de crecimiento y este alimentaba el desarrollo. Sin embargo, los debates estaban en torno a que un incremento de los ingresos medios no necesariamente significaban más desarrollo en escenarios donde la distribución era relati-

vamente más o menos concentrada. Posteriormente se agregó el índice de Gini y otros indicadores para medir concentración del ingreso. La distribución del ingreso y los cambios en ella son indicadores de impacto de las políticas de desarrollo en diferentes grupos de la sociedad. Una paradoja es que la desigualdad no es sinónimo de pobreza: países con perfecta igualdad podrían estar formados en su totalidad por gente rica o gente pobre.

Sin embargo, atender ingresos per capita e igualdad de distribución era aun insuficiente. Otros juicios de valor fueron paulatinamente incorporados para medir cambios en el desarrollo: mejoras en la situación alimentaria, mejoras de la educación, mejoras de la salud, etc. Los valores indicados son elementos subjetivos de lo que se considera bueno o malo: valores sociales.

En el Capital de Marx, el rol de los alimentos abarataados por mayor productividad era como un detonante del proceso de desarrollo: realizado el incremento del plusvalor relativo en el sector I que produce alimentos, este inducía a los sectores productores de bienes de capital de la economía a aumentos de productividad dando como resultado la reproducción ampliada. El supuesto era que el salario era un reflejo del valor de la canasta de medios de vida que, a su vez, reflejaba el valor de la fuerza de trabajo. En los enfoques actuales el indicador de mejoras de la situación alimentaria-nutricional es tomado como resultado del proceso de desarrollo y como una de sus medidas de impacto.

## **Compromisos internacionales que se derivan políticas se seguridad alimentaria**

Otro aspecto a tener en cuenta son los compromisos internacionales como es caso de la Declaración Universal de Derechos humanos, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), la declaración de la cumbre Mundial de Alimentación de 1996 y la Declaración del Milenio de septiembre de 2000. El PIDESC, de carácter vinculante para los estados que lo suscriben, ha dado lugar al Derecho a la Alimentación y la seguridad alimentaria resulta así como un logro en el marco del progreso en la consecución del derecho. En esta perspectiva interesa alcanzar objetivos de desarrollo

que se traduzcan en mejoras de la situación del ser humano y no tanto así el crecimiento de la economía. Ambos paradigmas mantienen aún el debate en el mundo académico y en las instituciones de Breton Woods.

En el ensayo “Agricultura, seguridad alimentaria, nutrición y los Objetivos de Desarrollo del Milenio” (von Braum y otros, 2004) se postula que una estrategia eficaz para hacer adelantos constantes y sostenibles en los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) es tratar todos los objetivos de forma integrada. “Si cada objetivo se persigue de manera separada sin tomar en cuenta su vínculo con los demás objetivos, el complejo proceso de desarrollo humano y económico se reduce a una serie de intervenciones fragmentadas, contradictorias e insostenibles”. Además, “En vista de que la mayoría de la gente pobre vive en pueblos pequeños o depende de la agricultura, y que en las naciones más pobres la agricultura prepara el terreno para el desarrollo económico, el desarrollo agrícola y rural será fundamental para el progreso de la amplia selección de indicadores económicos y sociales que enfatizan los ODM”.

En el ensayo citado los autores presentan enlaces de la agricultura, la seguridad alimentaria y nutricional con los ODM: i) Erradicar la pobreza extrema y el hambre ii) Lograr la enseñanza primaria universal iii) Promover la igualdad entre los géneros y la autonomía de la mujer iv) Reducir la mortalidad infantil v) Mejorar la salud materna vi) Combatir el VIH/SIDA, paludismo y otras enfermedades vii) Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente viii) Fomentar una asociación mundial para el desarrollo.

John Hoddinott (2003) establece las relaciones entre las intervenciones de desarrollo, seguridad alimentaria del hogar y nutrición mostrando que la seguridad alimentaria esta supeditada a factores más amplios como al ambiente físico, de políticas y social: “el ambiente físico determina el tipo de actividades que pueden realizar los hogares rurales; las políticas de gobierno afectan a la seguridad alimentaria del hogar y el ambiente social también influye en la seguridad alimentaria del hogar”.

El ingreso de los hogares surge de la combinación de la mano de obra (dimensión física y de capital humano) y capital (tierra, herramientas, etc.). Los hogares asignan sus activos (mano de obra y capital) a diferentes actividades: producción de alimentos, cultivos comerciales y actividades no agrícolas

generadoras de ingreso (trabajo asalariado, procesamiento de alimentos, etc.). Las diferentes fuentes determinan el ingreso del hogar. El nivel de consumo del hogar, dado el ingreso, estará limitado por un conjunto de precios. El consumo se divide entre bienes que afectan la seguridad alimentaria individual y del hogar y los otros bienes. Los bienes que afectan a la seguridad alimentaria comprenden el consumo de alimentos, medicinas-salud, vivienda, salubridad y agua. El autor asocia los bienes que afectan la seguridad alimentaria con el conocimiento de buenas prácticas nutricionales y de salud que en general afectan el estatus nutricional o la utilización de alimentos (idem).

Con base a los elementos indicados, se determina que la seguridad alimentaria no es estática a través del tiempo: "...una intervención bien diseñada (como mejoras en la extensión agrícola, capital humano, rehabilitación de sistemas de riego, crédito, etc.) tiene el potencial de echar a andar un círculo virtuoso de desarrollo", el conjunto de intervenciones pueden traducirse en incrementos de ingreso, consumo, seguridad alimentaria y nutrición (idem).

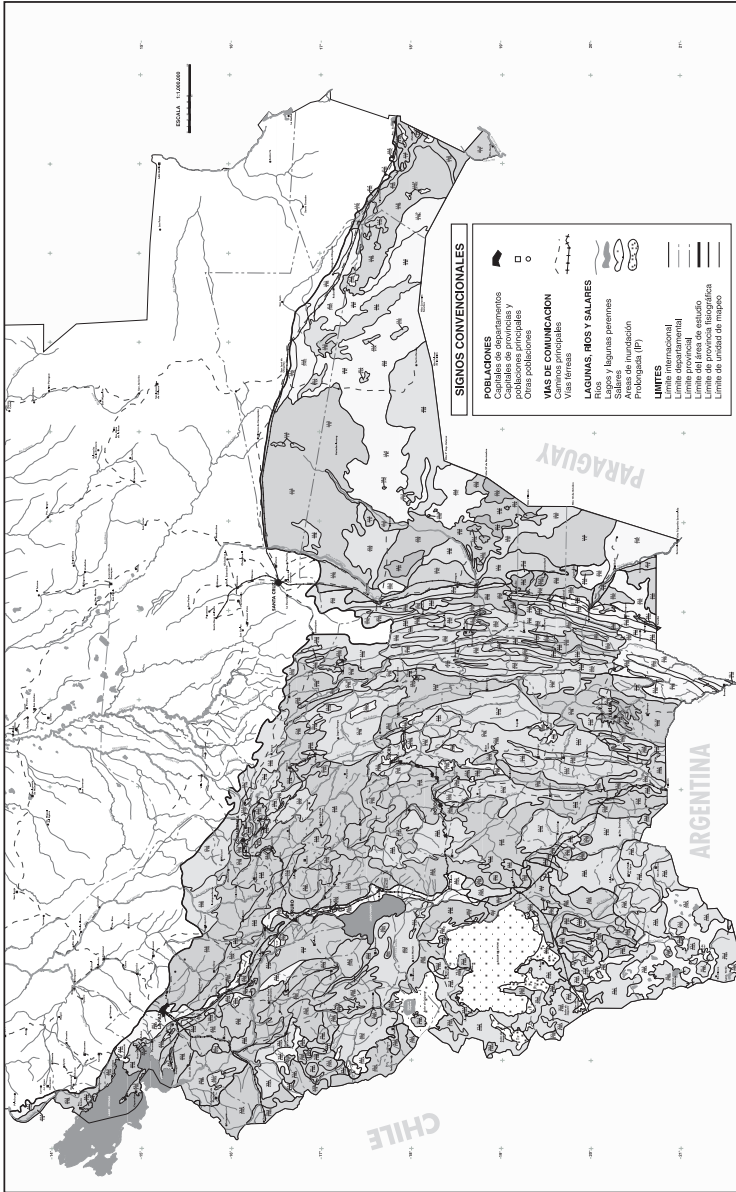
Para el seguimiento y evaluación de proyectos de desarrollo rural la valoración nutricional es valiosa debido a las siguientes razones: los indicadores nutricionales proveen una medida del bienestar humano que es sensible a cambios de oferta de alimentos, proveen una valoración cuantitativa, no pueden ser falsificados fácilmente y son fáciles de obtener.

## Bibliografía

- CORAGGIO, Luis  
 1981 "Experiencias de Planificación en América Latina", CEPAL Chile  
 1981, pp. 147-179
- Comité Nacional de los Estados Unidos para el Día Mundial  
 de la Alimentación  
 2007 Documento Base para el Debate de Científicos sobre "El Cambio Climático y su Efecto en los Pobres" (Mimeografiado).
- CAO  
 2006 "Uso del Suelo en el Departamento de Santa Cruz", citado en  
 CAINCO "Visión de País", Documento en CD.

- GÓMEZ OREA, Domingo  
2004 “Recuperación de Espacios Degradados”, Ediciones Mundi  
Prensa, Barcelona España, Capítulo II.
- GEORGE W. Norton y Otros  
1995 “Economía del Desarrollo Agrario” Ed. Mundi-Prensa,  
Madrid.
- HODDINOTT, John  
2003 “Métodos para Proyectos de Desarrollo Rural”, International  
Food Policy Research Institute (IFPRI).  
International Food Policy Research Institute (IFPRI)  
1986 Research Report N° 57 Washington D.C. /12.
- JOHNSTON Bruce F. y MELLOR John E.  
1961 “The Role of Agriculture in Economic Development” American  
Economic Review, vol. 51 (citado por R.D. Norton).
- MARX, Karl  
1976 “El Capital” Tomo I, Cáp. XVII, Ed. Akal 74, España.
- NORTON, Roger  
2004 Capacitación en Políticas Agrícolas y Alimentarias, FAO N° 2,  
“Política del Desarrollo Agrícola”, Publicación FAO.
- PINSTRUP-ANDERSEN  
1987 Food Prices and the Poor in Developing Countries, Baltimore:  
J.Hopkins University Press.
- RICARDO, David  
1973 Principios de Economía Política y Tributación, FCE.
- SEN, Amartya  
1981 “Poverty and Famines”, Oxford University Press.
- SMITH, Adam  
1997 Investigación Sobre la Naturaleza y causas de la Riqueza de las  
Naciones, Ed. FCE.
- Superintendencia Forestal  
2006 “Avance de la Deforestación Mecanizada en Bolivia”, Tasa anual  
de deforestación mecanizada en los años 2004 y 2005, Imprenta  
Tokio, Santa Cruz-Bolivia.

Anexo  
Mapa de erosión



Fuente: Atlas estadístico de Municipios, INE/MDSP/COSUDE, 1999.



# Los conceptos de seguridad alimentaria y soberanía alimentaria dentro la concepción de Desarrollo del PND

*Alfredo Paz Méndez\**

El Plan Nacional de Desarrollo (PND) hace bien en iniciarse con el planteamiento conceptual de Desarrollo, pues tiene en su postura y planteamiento una óptica ideológica distinta, introduciendo aspectos como la descolonización, el anti-neoliberalismo y la anti-globalización a partir del análisis de los paradigmas de desarrollo, denominados en su propio análisis como “Civilizatorios” y “Occidentales”.

Este abordaje provoca la introducción de elementos comunitarios, culturales expresados en el “vivir bien”, expresión entendida como el acceso y disfrute de los bienes materiales y de la realización efectiva, subjetiva, intelectual y espiritual, en armonía con la naturaleza y en comunidad con los seres humanos. En esta conceptualización se enfatiza en el encuentro y la contribución horizontal y la convivencia entre lo plural y diverso.

Para lograr desarrollo, le otorga vital importancia al rompimiento con la estructura de dominio cultural y racial existente y como patrón y motor de este desarrollo la interculturalidad, siendo esta la “relación entre varias culturas dentro de un mismo territorio; como interacción, intercambio y comunicación cultural y como reconocimiento, aceptación y reciprocidad con el otro”, pues permite que las culturas interactúen, compartan valores,

---

\* PhD en Ciencias. Especialista en Desarrollo Humano y Seguridad Alimentaria y Nutricional.

se complementen y se reconozcan promoviendo relaciones igualitarias entre los seres humanos y los pueblos. El mapa de vulnerabilidad a la inseguridad alimentaria, muestra claramente que esta se encuentra en las zonas más pobres, marginadas y excluidas de Bolivia. Esta base conceptual es impulsada para su operacionalización desde el Estado, siendo el mismo Estado el que debe transformarse hasta lograr ser pluricultural, social y comunitario.

Todo planteamiento sobre desarrollo además de una base conceptual requiere de una metodología y su instrumentación, caso contrario queda como doctrina utópica e inaplicable. Por ello se entiende el esfuerzo que el actual gobierno realiza en su aplicación.

Es justamente por el abordaje conceptual diferente que presenta el PND que debe compararse analíticamente con los conceptos de Seguridad Alimentaria Nutricional (SAN) y de Soberanía Alimentaria, así establecer sintonías, asintonías, coincidencias y ausencias, que sirvan de reflexión crítica.

Refreshando la memoria sobre conceptos relativos a Seguridad Alimentaria Nutricional:

- En la Cumbre Mundial de la Alimentación (CMA), Roma 1996, compromiso de los Estados participantes define “el derecho de toda persona a tener acceso a alimentos sanos y nutritivos, en consonancia con el derecho a una alimentación apropiada y con el derecho fundamental de toda persona a no padecer hambre”; ratificado en la Declaración del Milenio (INAN-CONALSA).
- Seguridad alimentaria “existe seguridad alimentaria cuando todas las personas tienen en todo momento acceso físico y económico a suficientes alimentos inocuos y nutritivos para satisfacer sus necesidades alimentarias y sus preferencias en cuanto a los alimentos a fin de llevar una vida activa y sana”. 4 pilares: disponibilidad, estabilidad del suministro, acceso y el uso (FAO).
- Vulnerabilidad a la inseguridad Alimentaria (PMA), estado de indefensión (inseguridad) de un grupo poblacional frente a la exposición a riesgos, impactos y tensiones en relación a su capacidad para enfrentarlos.

- Se generan Directrices Voluntarias en apoyo a la Realización Progresiva del derecho a una alimentación adecuada en el contexto de una seguridad alimentaria nacional, mostrando la multidimensionalidad del problema. Proponen a los Estados formas de alcanzar este objetivo.
- Se precisa la soberanía alimentaria como “derecho de los pueblos a definir sus propias políticas y estrategias sustentables de producción, comercialización y consumo de alimentos que garanticen el derecho a la alimentación para toda la población con base en la pequeña y mediana producción, respetando sus propias culturas y la diversidad de los modos campesinos, pesqueros e indígenas de producción agropecuaria, de comercialización y gestión de los espacios rurales, en los cuales la mujer desempeña un papel fundamental. Donde la soberanía alimentaria se asienta en sistemas diversificados de producción basados en tecnologías ecológicamente sustentables”.

A partir de la proposición de que la seguridad alimentaria, en última instancia, busca el bienestar nutricional, y tomando en cuenta que el estado nutricional forma parte del desarrollo humano sostenible, en el marco de un pensamiento sistémico donde se encuentran estrechamente involucrados y relacionados otros sistemas, podemos obtener varias definiciones. Pero, indistintamente de las definiciones con matices mas, matices menos, quedan los siguientes como elementos sustentadores del concepto (Paz y Sanchez, 2002):

- Que es un **derecho humano** básico; por tanto, es una obligación del Estado garantizar su accesibilidad.
- Implícito se encuentra el reconocimiento y respeto a la diversidad, costumbres, tradiciones y prácticas de las personas, es decir la **Cultura** relacionadas con producción, transformación, comercialización y consumo, en la visión de reforzar prácticas positivas,
- La **equidad** en la distribución de los recursos que implican a todos garantizar la seguridad alimentaria nutricional, sin distinción de sectores sociales, geografía, raza, sexo y edad, es decir sin exclusión.

- La **sostenibilidad**, para aprovechar los recursos naturales y el capital social para satisfacer las necesidades de la población, preservándolos para el futuro.
- La **estabilidad** hacia el acceso de todos/as las personas a los alimentos en forma permanente en el tiempo y el espacio de acuerdo a la producción y a la vocación productiva de alimentos.
- La **inocuidad**, que significa la obtención y uso de productos inocuos, es decir que no causen daño al ser humano, a los animales y al medio ambiente en todo el proceso de la cadena agroalimentaria.

El Plan Nacional de Desarrollo cuestiona el enfoque de los derechos humanos acomodado en un Estado neoliberal, indica: “El Estado liberal instrumentaliza los derechos humanos privilegiando los derechos civiles y políticos en desmedro de los derechos económicos, sociales, culturales (DESC) y de tercera generación”. Y es en los DESC que se aloja el Derecho Humano a la Alimentación Adecuada (DHAA). El derecho a una alimentación adecuada y a no padecer hambre esta firmemente establecido en el derecho internacional, la índole de las obligaciones jurídicas de los Estados Parte se anuncia concretamente en la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948 (Art.25.1), en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) de 1996 (Art.11.1) y la Convención sobre los Derechos del Niño de 1989 (Art.24.1).

Para el ejercicio del derecho humano a la alimentación debe corresponder un marco jurídico, un marco de políticas, un marco institucional y su aplicación efectiva. Debiera existir, en correspondencia a la concepción de desarrollo planteada en el PND, la posición política e ideológica del gobierno para constitucionalizar el DHAA, la generación de políticas en SAN, su institucionalización e implementación de programas y proyectos específicos. He ahí el desafío, pues si bien existen propuestas de su constitucionalización desde la Sociedad civil organizada, y se observan políticas concretas y aglutinadoras sobre la temática en el PND, la concreción de programas y proyectos desde el Estado, aún no se ha logrado, lo propio con la homogenización de criterios de línea política entre los sectores de salud y agropecuaria. La institucionalidad se encuentra débil, pues aunque existe,

no termina de concretarse el Consejo Nacional de Alimentación y Nutrición (CONAN) a nivel central, si bien se han establecidos 8 Concejos a nivel prefectural y pocos COMANES a nivel municipal, (El Alto es uno de ellos), estas instituciones (que podrían potenciarse como entidades mixtas entre sociedad civil y Estado) están carentes del nutrimento económico, y poco aportan a los ansiados objetivos de los programas y proyectos enunciados.

La legislación internacional sobre derechos humanos, tiene un carácter jurídicamente vinculante para los Estados, no se trata de recomendaciones, sino de exigencias que se deben cumplir. Los Estados reconocen la obligación que impone el DHAA, al igual que cualquier derecho humano, de *respetar, proteger y realizar* (entendido como *facilitar* y en último extremo, *bacer efectivos*) este derecho.

El planteamiento de la erradicación de la exclusión, y desigualdad encontrados PND rima con la promoción de la seguridad alimentaria, pues estos antivalores además de ausencia de ciertos beneficios, fundamentalmente son la expresión estructural de la negación de los derechos en general de las personas.

Ahí se vincula los derechos con la equidad, buscando la igualdad en las relaciones de poder y la distribución de las riquezas y los ingresos. Plantea el PND “...la supresión de las causas que originan la desigualdad y la exclusión social en el país, lo que significa cambiar el patrón primario exportador y los fundamentos del colonialismo y el neoliberalismo que lo sustentan. Es decir, desmontar, no sólo los dispositivos económicos, sino también los políticos y culturales, coloniales y neoliberales”. Un ejemplo de ello se observa en el análisis que hace sobre la distribución inequitativa de la tierra “...que agudiza el desequilibrio en la estructura agraria, incide en el deterioro del suelo, disminuye la productividad y rentabilidad de las pequeñas unidades productivas, las consecuencias son los conflictos sociales por la tierra. Además de la mala distribución, el problema de la tierra en Bolivia se agudiza por la mala calidad o fragilidad de la misma. La erosión afecta al 45 por ciento de todo el territorio nacional y en los valles interandinos alcanza índices de entre el 70 por ciento y el 90 por ciento”.

Probablemente la interculturalidad es uno de los elementos introducidos en el PND, que mas influye en la Seguridad Alimentaria, por la

revalorización y respeto a la diversidad, costumbres, tradiciones y prácticas alimentarias positivas de las personas, favoreciendo las conductas hacia la ingesta de alimentos propios de alto valor nutritivo.

La sostenibilidad y estabilidad están ligados a la propiedad de los recursos del Estado, su recuperación y manejo, encontrándose en la soberanía, planteada en el PND como “la capacidad de decidir, la soberanía y la dignidad son valores nacionales sustanciales para la configuración de un patrón de desarrollo que realmente impacte en la pobreza, en la desnutrición, en la salud, en la esperanza de vida, en la generación de empleo y en la erradicación de la corrupción. La soberanía alimentaria es definida como la garantía al acceso físico y económico a alimentos inocuos y nutritivos, promoviendo y recuperando las prácticas y tecnologías tradicionales para asegurar la conservación de la biodiversidad y la protección de la producción local y nacional”. Del mismo modo, la soberanía alimentaria requiere de la garantía estatal del acceso al agua, a la tierra, a los recursos genéticos y a los mercados justos y equitativos con el respaldo de la sociedad.

Es entendible el planteamiento hacia la autosuficiencia alimentaria, priorizando la recuperación de productos locales con alto valor nutritivo que han sido desplazados por alimentos foráneos. Pero la soberanía alimentaria no necesariamente es sinónimo de autoabastecimiento alimentario, pues estribará mas bien en la libertad que se tiene en la toma de decisiones estratégicas, pudiendo decidir de acuerdo a las posibilidades y potencialidades del país la estrategia mas adecuada. Varios países desarrollados han logrado una tecnología industrial que les genera el capital económico para completar suficientemente su balanza alimentaria.

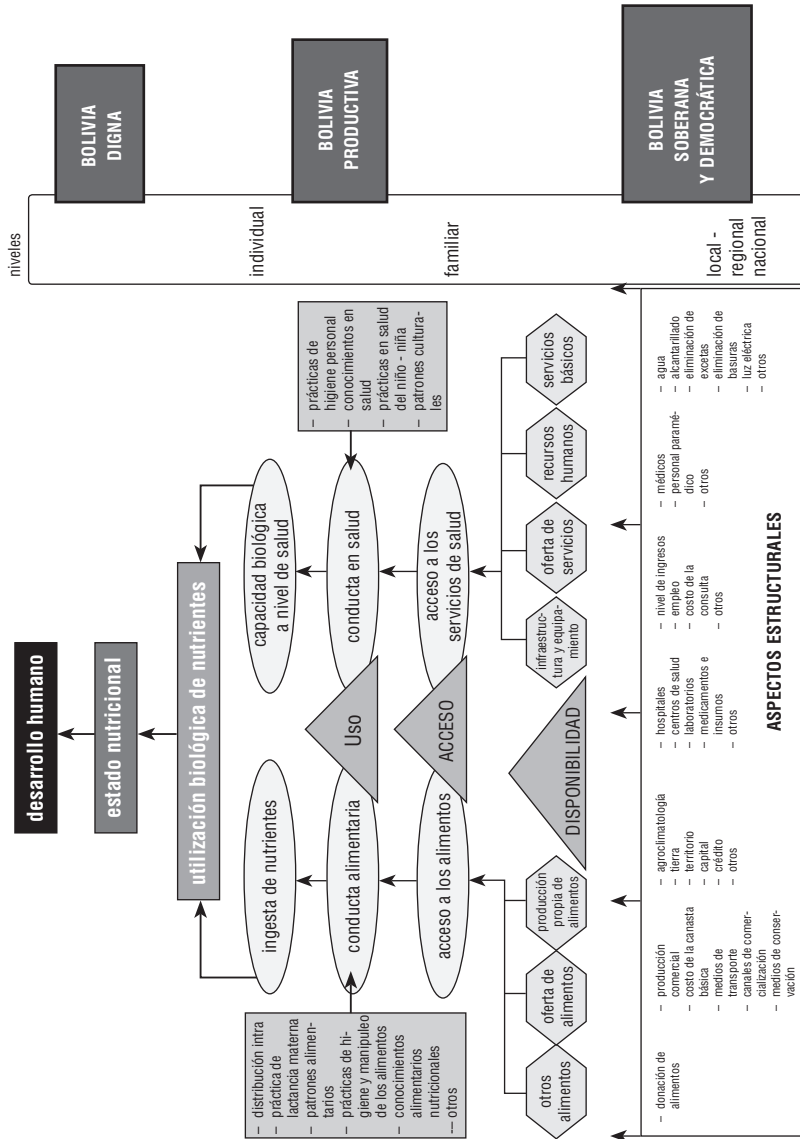
La estrategia en el PND se basa en el Desarrollo Productivo y ecológico con soberanía alimentaria, con proyectos que otorgarán las condiciones para impulsar el sistema productivo agropecuario de carácter ecológico que permitirá la autosuficiencia del sector de alimentos. Propone que “el nuevo patrón de desarrollo encuentre uno de sus fundamentos prioritarios en la generación de capacidades vinculadas con el autoabastecimiento de las comunidades campesinas y de los pueblos originarios como una propuesta multiétnica y pluricultural, y que el autoabastecimiento este asentado en los espacios regionales intrínsecamente asociados al control del proceso

productivo de manera autónoma”. Ello significa que se apuesta por el desarrollo de las capacidades a nivel de las comunidades agrarias, fortalecidas por programas y proyectos, y que a partir de este desarrollo se logre el ansiado abastecimiento alimentario. Lamentablemente factores del mercado nacional e internacional juegan un rol decisivo en esta propuesta, debido a que gran parte de los productos a nivel local no logran ser competitivos ni en el mercado interno, pues el ingreso no formal de alimentos no nacionales es masivo, repercutiendo en el desarrollo comercial de productos alimenticios locales.

## **Los planteamientos estratégicos del PND y los factores causales de la inseguridad alimentaria y nutricional**

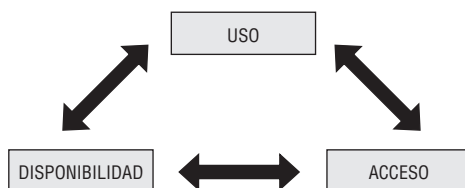
Si bien los siete apartados que conforman el PND deben considerarse de forma conjunta e integral, mayor relación a los factores determinantes de la seguridad alimentaria nutricional se encuentra en el tercero y cuarto apartado. “El tercer apartado corresponde a Bolivia Digna: contiene la propuesta de desarrollo social e implica la resignificación de la concepción de la protección social con la incorporación de activos y el acceso irrestricto a los servicios sociales. El cuarto apartado, Bolivia Productiva, tiene el propósito de puntualizar la conformación de la matriz productiva integrada por la transformación de los recursos naturales en los sectores estratégicos –en los cuales interviene el Estado como productor– y la revolución de la producción diversificada e integrada, basada en el trabajo y el conocimiento en los sectores generadores de empleo e ingresos; complementados por la vinculación y articulación productiva de las comunicaciones y el transporte, además de los servicios de financiamiento e innovación tecnológica”. Son estos elementos los que influyen en los factores causales de la seguridad alimentaria nutricional (idem):

**Factores causales de la seguridad alimentaria nutricional**





Comúnmente aceptada es la triada presentada líneas abajo, como los aspectos determinantes a ser tomados en cuenta de forma global para la seguridad alimentaria y nutricional. Estos tres aspectos se encuentran de forma general en la descripción de la Bolivia Digna y Bolivia Productiva.



Varias intervenciones tanto del Estado como de la cooperación han actuado en la disponibilidad, enfatizando la producción para el autoconsumo, o en el acceso económico enfatizando en la generación de mayores ingresos, o en el mejor de los casos en ambos (por lo general el uso era relegado). Pero se han observado mayores impactos cuando las intervenciones han considerado de forma integral los tres aspectos. Las sinergias producidas por el trabajo en los tres aspectos potencian cada uno de estos. Los hábitos y patrones alimentarios a partir del conocimiento cabal, por ejemplo, influyen en la buena adquisición de los alimentos viabilizados por el ingreso económico, así como en la mejor selección de aquellos de producción propia.

El PND plantea políticas y programas que deben transformar las realidades, en el caso de la seguridad alimentaria por su característica multi-causal, varias de las políticas y programas se relacionan con los tres factores determinantes.

Principalmente para la disponibilidad de alimentos se hace mención la producción para la soberanía pues facilitará el acceso a semillas, asistencia técnica en manejo y conservación de suelos. Asimismo, se propone generar condiciones para la crianza de peces. El programa de Desarrollo Agropecuario con soberana alimentaria e identidad nacional plantea trabajar en el fomento de la agricultura ecológica en sus diferentes componentes (manejo de semillas, control biológico de plagas, eliminación del uso de

agroquímicos y fertilización con abonos orgánicos), orientada a los cultivos nativos de alto valor nutricional a nivel de agricultura familiar y comunitaria. Así mismo el Programa de apoyo a la producción alimentaria plantea incentivar con el aumento de cobertura de 4 meses promedio de desayunos escolares a por lo menos 6 meses y ampliando al almuerzo. Se espera que estas compras estatales permitan dinamizar la producción y transformación de productos nativos con alto valor nutritivo. Además de la Recuperación de la producción nacional de trigo para la autosuficiencia, Implementación del Plan Nacional de Aprovechamiento y Manejo de Suelos, Proyecto de Desarrollo de Sistemas con Camélidos y Rumiantes Menores, Proyecto de Desarrollo de Sistemas con Ganado de Doble Propósito, etc.

En cuanto al acceso económico, se detectó que “existen grandes limitaciones del sector generador de empleo e ingresos que, pese a su gran capacidad para crear fuentes de trabajo, se caracterizan por su bajo nivel de desarrollo tecnológico y de productividad, su débil organización institucional y su dependencia respecto a la dinámica de otros sectores productivos y comerciales. Registra un fuerte condicionamiento respecto a la demanda interna, puesto que si ésta declina afecta significativamente su desempeño. Es por eso que este sector, conformado por actividades privadas en sus diversas formas de organización y escala: micro, pequeña, mediana y gran empresa, cooperativas y artesanías en el ámbito urbano; grandes, medianas y pequeñas empresas, Organizaciones Económicas Campesinas (OECAs), comunidades campesinas, pueblos indígenas, cooperativas y artesanos en el área rural, requieren apoyo del Estado para la superación de estos obstáculos mediante políticas productivas las que busquen criterios de selectividad y prioridad en la atención a sectores, productos, regiones, en función de las vocaciones productivas. Se espera que el sector estratégico a partir de sus excedentes provea recursos al sector generador de ingresos y empleo, de manera de contribuir a la diversificación económica y para el desarrollo del área social. Esta propuesta requiere la revisión del destino de los recursos provenientes de regalías, IDH y otros impuestos al sector estratégico”.

En cuanto al uso de los alimentos trascendental importancia tiene la conducta, a partir de la relación de las personalidades individuales con el medio en el que se desenvuelven, sea hacia la alimentación como hacia la salud, el PND

se ocupa, en gran medida, por la revalorización cultural que implícitamente incluye los patrones y hábitos alimentarios, puesto que “los productos agrícolas nativos entre los que están los de alto valor nutritivo (quinua, amaranto, tarhui, cañahua, etc.) han sido desplazados del consumo local y nacional por productos foráneos. Por este cambio en el patrón de consumo, la población ha dejado de alimentarse con productos internos de alto valor nutritivo aumentando la dependencia de importaciones”. En segundo término, por asignar al recurso agua un sentido estratégico, se indica que “El agua es de dominio público, su asignación y control por el Estado, su protección frente a los monopolios, su uso efectivo, la prohibición de contaminarla y ponerla en riesgo, su aprovechamiento sustentable, su uso prioritario para el consumo humano y riego agropecuario, su preservación dentro de los flujos ambientales y finalmente, el respeto a la forma que tienen de usarla los pueblos y las comunidades indígenas y campesinas. Aproximadamente 2,3 millones de habitantes no tienen acceso al Agua Potable, de los cuales 75 por ciento corresponde al área rural. Cerca de 5 millones de habitantes no tienen acceso adecuado al servicio de saneamiento, de los cuales un 57 por ciento corresponden al área rural. Se calcula que el 80 por ciento de las enfermedades en el país tienen origen hídrico, las diarreas infantiles son la principal causa de mortalidad”. Entonces la propuesta de agua para la gente y saneamiento básico posibilita una mejora en la utilización biológica a través del programa nacional de aguas.

Por último en el uso de los alimentos se observan ausencias en cuanto a la educación alimentaria nutricional, elemento fundamental para mantener los patrones positivos y la eliminación de los perjudiciales, puesto que ambos se encuentran dentro de la diversidad de culturas, pudiendo incluirse dentro la base del desarrollo, la cual es la educación. A manera de resumen en el Plan Nacional de Desarrollo encontramos un planteamiento sobre la seguridad alimentaria nutricional abarcador e incluyente, que contempla los aspectos centrales de la misma, pues fomenta la disponibilidad, potencia el acceso a los alimentos, y posibilita la actuación del uso de estos.

Así mismo, establece la soberanía como uno de los valores esenciales que configuran el patrón de desarrollo, y en ese sentido la soberanía alimentaria cobra relevancia, aunque está orientada hacia el autoabastecimiento alimentario, más que a la independencia en la toma de decisiones.

Estos planteamientos son promovidos para la concreción de los objetivos de desarrollo por un conjunto de políticas, programas y proyectos, desplegados en el mediano y largo plazo, hecho que confiere al Estado, más que antes, un mayor peso específico en el desarrollo en general y en la seguridad alimentaria en particular. La ausencia o deficiencia en la implementación programática en anteriores gobiernos respecto de sus Planes nacionales ha mostrado que no siempre la teoría desemboca en la práctica y que con los planteamientos no necesariamente se logran los resultados y objetivos de desarrollo esperados. Queda al gobierno actual romper con esa duda.

## Bibliografía

- AIPE  
2002 Situación de la Seguridad Alimentaria Nutricional en Bolivia, en: *Relevamiento y descripción de variables e indicadores que afectan la seguridad alimentaria y nutricional*. AIPE, La Paz.
- CUADROS, Diego  
2002 Hacia el Desarrollo Humano a través de la Seguridad Alimentaria y Nutricional, en: *Síntesis de la sistematización de experiencias institucionales en seguridad alimentaria y nutricional*. AIPE, La Paz.
- FAO/OMS  
1995 Necesidades de energía y proteína, en: *Informe de reunión consultiva conjunta*, FAO/OMS, Ginebra.
- PAZ, A. SÁNCHEZ, V.  
2002 “Propuestas de seguridad alimentaria y nutricional en políticas públicas”. AIPE.

# Un primer acercamiento al plan sectorial de la “revolución rural, agraria y forestal” desde la optica de las OECAS

*María Julia Jimenez\**

Desde CIOEC (Coordinadora de Integración de Organizaciones Económicas Campesinas de Bolivia), hacemos una reflexión permanente sobre cual es la realidad de los pequeños productores campesinos en el marco de la economía y la política actual.

Conociendo los sistemas de producción y las dinámicas que hay en el campo, entendemos que hay una serie de problemas estructurales en el área rural, como la dispersión y la desintegración geográfica, sin embargo, hay que comprender que se trata de un área dinámica, que no se queda sujeta a su destino y que las poblaciones rurales han ido buscando múltiples medidas hacia la integración a la vida urbana moderna, a la vida moderna en forma colectiva, tomando la decisión de organizarse, ya sea con el fin reivindicativo o fin económico, diversificando riesgos, diversificando actividades, en otras palabras diversificando su economía y esto ocasiona que haya una dispersión familiar -debido a la estrategia de migraciones- que responde a todas estas dinámicas.

Entonces hay una serie de respuestas que están entre fortalecer la identidad o incorporarse a la modernidad, buscar respuestas individualmente o buscar respuestas colectivamente, desarrollándose muchos procesos, muchos caminos que están en diferentes avances.

---

\* Directora Ejecutiva de CIOEC.

Uno de esos procesos fue llegar al actual gobierno del cambio, con el fuerte impulso y compromiso de los sectores rurales, con la expectativa de cambiar la situación de abandono y pobreza del área rural.

La estrategia de cambio que plantea el gobierno de Evo Morales esta planteada en el PND (Plan Nacional de Desarrollo). Pero, ¿qué se necesita para diseñar un plan? Lo que se necesita es un punto de partida, una lectura de la realidad actual, entender que esta pasando. Y sobre ese entendimiento poner una visión que hoy está muy clara y es el VIVIR BIEN. Es una visión general muy importante porque junto con ella se habla de desmontar el neoliberalismo, desmontar el colonialismo y construir participativamente, coincidiendo con nuestras expectativas, algo que realmente cambia la forma como se ha trabajado hasta ahora. Es un cambio importante, ya no hablar del desarrollo que va a ser mañana, sino del vivir bien que es hoy día.

En la lectura de la realidad de la que parte el PND se menciona la exclusión, la dependencia, el colonialismo, el regionalismo, etc., pero visto siempre desde el nivel macroeconómico, sin mencionar todas las estrategias que señalamos antes. En el régimen económico todas estas iniciativas se han ido olvidando, se pierde todo este tiempo histórico, no conocen exactamente a los actores, sus procesos y que roles han tomado.

Hay una lectura de lo mal que estaba todo, de todo lo que faltaba, entonces la respuesta es llenar, es completar, es crear, es dirigir nuevos procesos. No hablan de rescatar aquellas alternativas de solidaridad y autogestión que existían antes de que se proponga el cambio. Las mismas ya estaban socavando el modelo neoliberal y dieron lugar al proceso de cambio, pero el PND no las ve.

El tema productivo en el Plan Nacional de Desarrollo todavía es muy escueto, hay generalidades, muchas imprecisiones. Para poder analizar el tema de fomento productivo rural debemos indagar en el Plan sectorial del Ministerio de Desarrollo Rural, Forestal y Medio Ambiente, denominado “Revolución Agraria, Rural y Forestal” donde se dan pautas más claras sobre el tema productivo agropecuario, de las cuales vamos a centrarnos en los temas relacionados a las OECAS (Organizaciones Económicas Campesinas).

## Políticas diferenciadas

En el neoliberalismo las políticas públicas identificaron un solo tipo de actor: el empresariado agroindustrial, el resto estaba en la categoría de subsistentes. Quedó pendiente la necesidad de reconocer a otros actores rurales con sus propias necesidades, esto permitiría a los gobernantes plantear políticas diferenciadas en función del tipo de actores rurales, grandes, medianos, pequeños y combinando sus estrategias en los diferentes pisos ecológicos.

¿Qué hace el Plan de Desarrollo Sectorial?, parece que está abierto a una política diferenciada, pero diferenciando entre pequeños productores. Empieza a diferenciar a campesinos de indígenas, empieza a hablar de una diferenciación entre la economía comunitaria, la economía campesina, la economía empresarial y la economía estatal.

Se da mucho énfasis a la economía comunitaria, identificando como sus actores a las empresas comunitarias, orientado a ellas el apoyo con más énfasis que a las organizaciones económicas y sin orientar nada para otros actores del sector empresarial rural. Es una deuda histórica, por eso el cambio de sentido, porque definitivamente estos actores de la economía comunitaria y de la economía campesina nunca tuvieron apoyo, pero ahora esta deuda histórica esta incluyendo a los excluidos y esta excluyendo a los antes incluidos del sector empresarial. Esto puede llevar a una polarización del área rural y en esta polarización habrá un sector privilegiado y otro sector ignorado y, en el medio, la economía campesina y todas sus estrategias organizativas, que nuevamente parecen estar también ignoradas.

Si bien en el Plan, en muchos lugares se menciona a las “organizaciones territoriales, sociales y/o económicas”, confiamos que se refieran a las OECAS, sector que ya tiene una trayectoria reconocida y están en un proceso que debe fortalecerse.

Estamos de acuerdo que la agricultura del oriente no ha sido una respuesta para generar desarrollo y economías locales, es decir, no ha aportado a la soberanía alimentaria del país, ha explotado los recursos. Pero el hecho de excluir las formas agrícolas del oriente va a excluir a todos los pequeños productores y a las organizaciones de pequeños productores que están actuando en el oriente y que van a quedar relegados. No hay que olvidarse

que, finalmente, el oriente tiene una gran productividad agrícola y necesitamos del oriente para lograr la soberanía alimentaria del país, entonces las políticas diferenciadas debían ser, además, políticas complementarias para lograr la reorganización económica para este sector.

## **Temas de soberanía alimentaria y autogestión campesina**

Muchos sectores sociales nos hemos movilizado para hacer entender que necesitamos políticas de soberanía alimentaria, superando el concepto de seguridad alimentaria, porque seguridad alimentaria solamente nos hablaba del acceso y de la disponibilidad del alimento, en cambio nosotros queremos políticas para orientar la producción y para orientar las políticas de consumo. El tema es muy grande y en el Plan lo han minimizado, en muchos lados lo están tomando como si fuera conceptos del mismo nivel, intercambiables, hablan de seguridad y soberanía de la misma forma y en la práctica vemos que muchas políticas están orientadas hacia la seguridad alimentaria, sin proyectarse hacia la soberanía alimentaria. Un tema pendiente en estos planes, es el de entender a cabalidad lo que es soberanía alimentaria y que sea la política central que acompañe a todo lo que se esta proponiendo.

Otro tema es el de la autogestión, porque vemos rol muy intervencionista tanto en el Plan Nacional de desarrollo y en el Plan Sectorial de la Revolución rural.

El vivir bien quiere decir que la gente defina qué es lo que quiere hacer, qué es lo que puede hacer y qué el lo que debe hacer. Eso, para nosotros, es autogestión campesina: desarrollar sus propias experiencias, manejar sus procesos, pueden equivocarse pero seguirán avanzando. Es la reivindicación de las organizaciones económicas campesinas que los propios compañeros dirijan sus procesos.

En el Plan nos hablan de autogestión territorial, de autogestión rural y nos preguntamos ¿cómo un territorio puede autogestionarse?. Al leer con más detenimiento a qué se refiere, surge un tema sobre las transferencias directas de recursos financieros a las organizaciones comunitarias,. Entonces la autogestión se hace necesaria para el control social de los recursos



transferidos y ese no es el sentido cabal de lo que entendemos como autogestión. Sorprende que se mencione con tanto énfasis las transferencias directas de dinero.

Eso algo que hemos planteado en el dialogo nacional, porque los municipios no apoyan y en una serie de discusiones llegamos a entender las ventajas y desventajas de esta propuesta. Primero, si son recursos del TGN, va en contra de toda la normativa que existe, que se la puede cambiar, pero el tema de fondo es cómo un bien publico se puede volver un bien privado y ahí surgen todos los problemas con sus consecuencias, puesto que un bien publico que proviene de nuestros impuestos, de nuestras regalías, del gas, de lo que ha generado el país y que tiene que ser de beneficio publico, va al volverse en un bien privado, va a ser capitalizado por privados aunque sea comunitario. Al final hay alguien que va a capitalizar, alguien va a ser propietario de la acción realizada, sea una maquinaria, sea una infraestructura, alguien va a terminar siendo propietario privado de algo que fue un bien público, entonces no es nada sencillo porque puede causar grandes niveles de confusión y por eso rompe toda la normativa que hay. Pero esperamos entender operativamente el énfasis mencionado en el Plan Nacional y en el Plan Sectorial y si en ese sentido necesitan la autogestión para el control social porque, obviamente, va a generar problemas.

Para todo esto es necesario reconocer, entender y reglamentar el concepto de “patrimonio colectivo” planteado en la propuesta de la Ley de OECAS y en las propuestas de CIOEC a la Asamblea Constituyente.

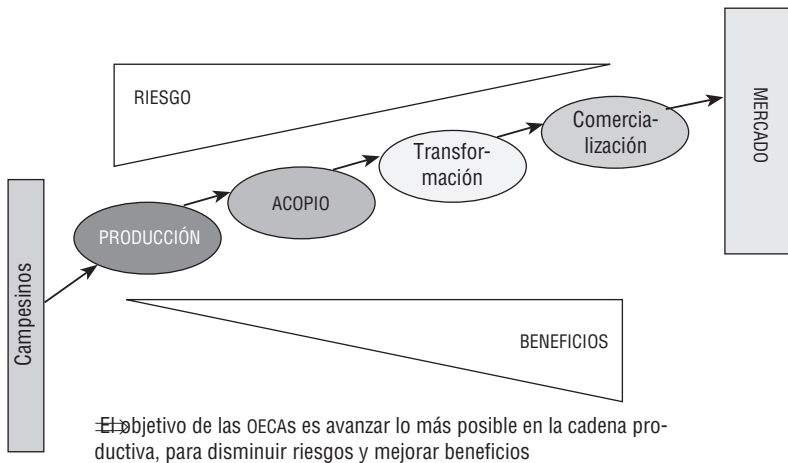
## **La nueva cadena productiva**

Del Plan se deduce que ahora en la microeconomía surge una nueva dinámica que es la nueva cadena productiva, parte del nuevo patrón de desarrollo y del nuevo modelo económico.

Nuestra reflexión durante tantos años para entender el rol de los campesinos en la producción nos llevó a entender aquello que era una política de los gobiernos anteriores, las cadenas productivas basadas en la competitividad, allí nos preguntamos ¿dónde estamos los campesinos dentro de la cadena

productiva? Hay diferentes tendencias, una mira a los campesinos como simplemente productores, proveedores permanentes y con desventajas en el tema del acopio, de la transformación y de la comercialización. Pero ahí nuestro análisis coteja los lugares donde están los mayores riesgos y donde están los beneficios, como se observa en el siguiente esquema.

**Donde estamos los campesinos en la cadena productiva**

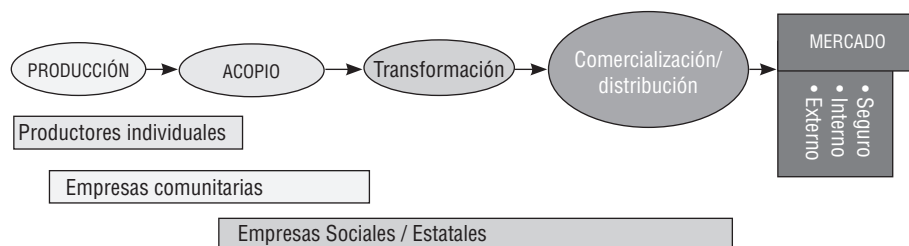


En los extremos, son los campesinos que están en la producción primaria los que asumen los mayores riesgos: heladas, las bajas de precios, las caídas del mercado, etc., Pero, ¿donde están los mayores beneficios? están más cerca del mercado, entonces dejar al campesino en el eslabón de la producción primaria es dejarlo en el lugar más inconveniente. Por eso nosotros, como Organizaciones Económicas Campesinas planteamos el objetivo de avanzar organizadamente en la cadena productiva agarrando mayores eslabones, es decir, no sólo acopiar sino también transformar, comercializar o exportar como lo muestran las experiencias más avanzadas, logrando mejores beneficios. Esa es nuestra propuesta y esta es la lógica con la que negociamos propuestas de políticas públicas.

Y que pasa ahora?. Se habla de empresas comunitarias sin definiciones ni experiencias concretas. El mes pasado (agosto 2007) empieza a hablarse de empresas estatales, ya ha surgido la empresa estatal del trigo, del arroz, luego ha surgido la empresa estatal de la leche, de papel y cartón y ya están planteadas las empresas de camélidos, la de lagartos, la forestal, etc.

En base esto preguntamos, ¿cual es la nueva cadena productiva?, ¿cuales son los nuevos actores de la cadena productiva propuesta?. Por un lado se menciona la economía comunitaria donde están indígenas y regiones comunitarias en el nivel de la producción; a partir de ellos se crean las empresas comunitarias, con mucho énfasis en apoyo legal, apoyo técnico, apoyo financiero para el tema de la producción primaria en las comunidades. Nos hablan de las empresas estatales quienes van a encargarse de las tareas del acopio, de la transformación, de la comercialización y si es posible de la exportación, entonces los nuevos actores son esas Empresas Estatales.

### Los actores en la nueva cadena productiva



Otra cosa que llama la atención: hacen referencia a los tipos de mercado a los que van a orientar el plan productivo y relacionan a las empresas comunitarias y a las empresas sociales estatales, con los “mercados seguros”, con el mercado interno y el mercado externo. O sea un nuevo nicho, el mercado seguro.

Empezamos a indagar en estos planes ¿que entienden por el mercado seguro? El planteamiento se refiere a que el mercado seguro son las compras estatales, el desayuno escolar, el subsidio de lactancia, los programas

alimenticios, y se menciona que se va a conectar a estas empresas comunitarias con el mercado seguro.

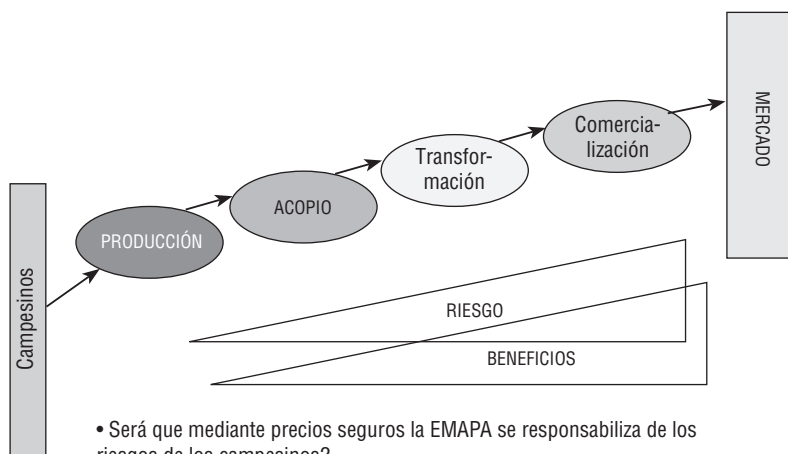
Partiendo de nuestra experiencia nos preguntamos ¿el desayuno escolar es un mercado seguro? y preguntamos a los lecheros, los trigueros y otras organizaciones que ya han vendido al desayuno escolar: es el mercado más inseguro que hay, se licita cada año, tiene condiciones muy exigentes, no pagan a tiempo, los que entran motivados terminan desmotivados. Las compras estatales hasta ahora no fueron un mercado seguro para los pequeños productores.

Serán seguros en la medida en la que no haya licitación, en la medida en que se determina quien produce y quien vende y esto nos lleva a otro sistema, a otra forma de economía, entonces cuando habla del desayuno escolar como mercado seguro esperamos ver qué significa esto ¿Será que hay una planificación en ciertos sectores donde la producción y la comercialización ya esta definida? ¿Cuales serán los criterios para esas definiciones?, ¿Estaremos incluidos o nuevamente excluidos?.

La empresa de trigo creada por el Decreto Supremo 29230 EMAPA, menciona que esta empresa estatal va a comprar a precios justos, bien por los productores porque vamos a tener una venta segura, vamos a tener un precio alto, pero ¿a qué precio venderán al consumidor final?. Entonces preguntamos ¿qué se espera de estas empresas? ¿que sean competitivas, que sean rentables o sostenibles?. Se entiende que la inflación, la especulación y la falta de harina para elaborar el pan requiere medidas nuevas porque hasta ahora no hay regulación en el tema de alimentos y es por donde pueden socavar estos procesos de cambio. Entonces se debe ofrecer productos a precios accesibles, pero, ¿cómo llegaran a ser competitivos?. Nos estamos preguntando qué es lo que está pasando con este esquema, el hecho de que el ejército se esté encargando de producir el pan de batalla, el hecho de que el gobierno esté trayendo harina, nos demuestra que ya estamos en la nueva cadena productiva, y en este otro esquema, ¿dónde están los riesgos y dónde están los beneficios?. Parece que la empresa estatal está asumiendo el riesgo de los campesinos, aunque los precios caigan ellos van a seguir comprando a buen precio y van a tener que seguir vendiendo barato. Si la empresa estatal es la que accede a los mercados

y al acceder a los mercados es el nivel que tiene acceso a los beneficios, entonces si la EMAPA garantiza buenos precios para el productor y para el consumidor, ¿cómo puede llegar a ser eficiente y competitiva, tal como indica el Decreto?.

### Y cómo se distribuyen riesgos y beneficios con las EMAPAS



En el Plan nos hablan de la empresa social alimentaria, la de trigo, la de leche, la de camélidos,. Indican que tienen carácter público privado, son mixtas o también las denominan empresas estatales comunitarias, aunque en esa una nueva propuesta, habrá que ver como participan los productores. EMAPA, según el Decreto Supremo, es una empresa estatal con capital estatal de 25 millones de dólares donde no hay participación de los productores, el directorio lo conforman los ministerios, no han llamado a los productores de trigo a participar de ella, a dar su opinión, a ayudar a dirigir las políticas. Entonces se contradice con el Plan, el plan de vivir bien en democracia, participativamente y eso no se esta dando, no ha sido construido en forma participativa.

## Sobre el Mercado de Servicios

En los Planes de anteriores gobiernos se habla del Mercado de servicios para el área rural, de los Servicios de desarrollo empresarial y se han hecho muchos programas para que el desarrollo del mercado de servicios en área rural exista. Se ha creado el SIBTA y otras instituciones, ahora el Plan los saca del mercado, indica que el Estado se hará cargo de las tareas de innovación para el desarrollo, se va a crear el INIAF (Instituto Nacional de Agropecuaria Forestal) que es una nueva versión del IBTA a la cual el SIBTA tiene que transformarse gradualmente, habla nuevamente de la participación de las universidades, de los institutos de investigación y esto nos da a entender un retorno al extensionismo agrícola que anteriormente dio pocos resultados.

Las nuevas tendencias de los enfoques participativos y agroecológicos nos hablan de las metodologías campesino a campesino para la innovación, para la investigación y, tal vez, volver al extensionismo. No es un enfoque acorde al que se desarrolló a partir de las experiencias de la economía campesina, la economía comunitaria y la agricultura familiar, tratando de reivindicar nuevas formas de investigación participativa que ahora debían ser impulsadas.

Asimismo, el SENASAG es mencionado en el proceso, pero no hay propuestas de cambio, sabemos que ese es uno de los problemas para poder continuar con una producción de calidad.

## Lo que no entra

Hay temas importantes para el sistema agrícola que no están en el Plan:

No se menciona el sistema tributario para el área rural y para la pequeña producción. Cuando uno empieza a trabajar en el tema productivo, un tema vital es el tema impositivo, ¿será que las empresas comunitarias, las empresas estatales van a aplicar el RAU (Régimen Agropecuario Unificado)?, ¿como van a financiar el crédito fiscal?, ¿cómo va ser su relación respecto al impuesto al valor agregado (IVA) y al impuesto a las utilidades cuando están en el primer eslabón de la cadena impositiva?.

Es un tema que impacta directamente en los costos y la competitividad de las unidades productivas rurales y no son mencionados en el Plan, cuando una política, una revolución agraria, debía tomar posición en estos temas vitales.

Tampoco menciona cómo se va a desarrollar la política exterior de comercio agrícola. Tantas propuestas interesantes al interior del país, que van a estancarse cuando el mercado se siga llenando de productos importados, de contrabando, efectos del DUMPING de otros países, cuando estamos negociando la relación con la Unión Europea, el MERCOSUR, que al final reconfiguran la situación de los mercado de alimentos y el campesino boliviano queda siempre rezagado por temas de competitividad de costos.

¿Cual es la posición sobre los transgénicos?, ¿cuál es la posición sobre los bio-combustibles? No se mencionan políticas defensivas, complementarias o alternativas respecto a las nuevas tecnologías que van a reconfigurar el tema agropecuario.

En el tema de la ayuda alimentaria nos preocupa cual es el enfoque, porque muchos programas de ayuda alimentaria continúan operando bajo el concepto de seguridad alimentaria, frenando la soberanía alimentaria. Pero además hay nuevos comportamientos de ayuda alimentaria desde el mismo Estado; uno de ellos es que el Estado esta comprando harina de la Argentina, otra acción es que los cuarteles son productores de pan, ¿cual es la relación interna con el mercado?, ¿es un DUMPING interno que se esta haciendo contra el sector productivo nacional y en especial a los pequeños productores?. Nuestros compañeros se preguntaban si los cuarteles van a facturar por ese pan, ¿cómo van a rendir cuentas o como están cubriendo sus costos?, ¿los soldados van a cobrar obra por su mano de obra o debemos considerarla como mano de obra barata o regalada?.

No queremos sacar conclusiones porque aun todo está en planteamiento, se está empezando a operar y nuestra expectativa es ver el impacto que se va a lograr, dónde van a estar los campesinos en las negociaciones de todo este plan, qué nuevos programas van a salir de este plan. Estamos esperando que existan más luces y, desde nuestra experiencia, poder plantear juntamente las orientaciones que ayuden a efectivizar el cambio para vivir bien.

La revista boliviana de investigación especializada  
en ciencias sociales y humanas

# Tinkazos

En su número 22 mira a:  
La economía boliviana en tiempos de nacionalización

- ⇒ Bolivia en el nuevo escenario político latinoamericano  
Gustavo Fernández
- ⇒ Hidrocarburos, un reto para pensar el futuro  
Diálogo con Carlos Miranda, Francesco Zaratti, Mauricio Medinaceli,  
Gustavo Fernández y Carlos Toranzo
- ⇒ Elites cochabambinas en clave etnográfica  
José Miguel Gordillo
- ⇒ Las microfinanzas reguladas en Bolivia  
Herbert Muller
- ⇒ Mineros cooperativistas y mineros asalariados  
Hans Möeller
- ⇒ Edgar Arandia en diez estaciones  
Manuel Vargas
- ⇒ Un paseo por los abismos de la memoria  
Adolfo Cárdenas

En su próximo número, un Especial dedicado  
a la Asamblea Constituyente

Espere más **Tinkazos** en diciembre de 2007

Adquiera sus ejemplares en las principales librerías del país

Más información: [www.pieb.com.bo](http://www.pieb.com.bo)

Programa de Investigación Estratégica en Bolivia (PIEB)



# Aportes

## Aportes



Detalle de Mural ubicado en Montero



# Bioenergía: el potencial de la agricultura y el medio rural\*

*Sergio Sepúlveda S. \*\**

## Introducción

El IICA busca promover una discusión y diálogo analítico y equilibrado sobre los posibles impactos positivos y negativos, así como los escenarios que podrían darse para la agricultura y los territorios rurales, debido a la incorporación acelerada de los biocombustibles (BC). De esta forma, el objetivo del documento consiste en analizar las posibles implicaciones de la producción de biocombustibles (BC) en los objetivos mayores del desarrollo rural, la cohesión social y la cohesión territorial. Para ello, se utilizan como base los principios teóricos que orientan la propuesta de desarrollo rural sostenible con enfoque territorial –DRSET–, para evaluar su potencial como motor de desarrollo en términos de creación de empleo, cambios en los precios relativos y los posibles impactos en la producción de alimentos.

Se reconoce que los BC son parte de la misma ecuación de desarrollo que los alimentos y, por lo tanto, en innumerables situaciones ambos

---

\* Este documento es la síntesis del documento: “O Potencial da Agricultura e o Meio Rural para Produzir Energia” presentado en el Seminario sobre “Agroenergía e Desenvolvimento de Comunidades Rurais Isoladas”, realizado el 17 y 18 de octubre del 2007 em Brasília – DF, Organizado por el Ministerio de Minas y Energías y el IICA.

\*\* Ph. D. en Economía, Director de Desarrollo Rural Sostenible IICA.

tendrán un “conflicto” de intereses. No obstante, la revisión exhaustiva de argumentos en pro y en contra, lleva a concluir lo obvio: la producción de BC, al igual que muchos otros productos cuya materia prima proviene de la agricultura y que ya están implantados, generarán impactos –ambientales, sociales y económicos– positivos y negativos, dependiendo del marco jurídico, de las políticas y de las instituciones de cada país,<sup>1</sup> así como, de sus condiciones edafoclimáticas y de los “modos” de producción dominantes.

La incorporación de un poderoso motor de crecimiento –como es el caso de los BC– pareciera ofrecer las opciones para reducir la situación de pobreza rural que enfrentan innumerables países de la región; al mismo tiempo podría ser la base para procesos productivos ambientalmente amigables. Ésta es una opción que, a su vez, ofrece posibilidades de agregar valor *in situ* a la materia prima producida en los territorios rurales, adoptar innovaciones tecnológicas importantes, generar ingresos adicionales y empleos.

De hecho, el dilema entre la producción de “energía o comida” parece ser falso en el caso de Brasil, país que cuenta con inmensas reservas de tierra agrícola y fuentes de agua supuestamente “inagotables”.

De ahí la importancia del papel que juega la globalización y la articulación entre los mercados mundiales. De hecho, es innegable que el incremento en la demanda por materias primas y granos en China y la India se ha hecho sentir en todos los mercados, presionando las alzas de precios de materias primas de origen mineral, forestal y agrícola, por consiguiente, en su abastecimiento a nivel planetario. La globalización está operando como un sistema de vasos comunicantes, que condiciona cualquier proceso de toma de decisiones y exige que se observen cuidadosamente las tendencias de los mercados internacionales, especialmente, en los casos de la producción de alimentos y energía.

---

1 Sugerimos una revisión de los casos de la palma aceitera, la soya, el trigo, la piña, las flores, entre otros, en países como: Indonesia, Brasil y Paraguay, Argentina, Costa Rica y Colombia respectivamente.

La alerta debe plantearse para el mediano y largo plazo, ya que ambos tipos de producción pueden, en determinado momento, entrar en competencia por los factores de producción (tierra, agua, mano de obra y capital) y generar inestabilidades en los mercados de alimentos y combustibles, lo cual a su vez, pueden tener repercusiones sociales y políticas.

En ese contexto, el análisis que se presenta se focaliza en los BC líquidos,<sup>2</sup> ya que se producen principalmente a partir de materia prima utilizada también para la producción de alimentos y forrajes.

La esencia de este documento se sustenta en la hipótesis de que el desarrollo sostenible de los territorios rurales puede ser significativamente dinamizado a través de la producción de BC, siempre y cuando se adopte un conjunto de medidas para armonizar las políticas de promoverlos con las de desarrollo rural (DR).

No obstante, es posible concebir que la política de BC combine objetivos “energéticos” y “sociales”. Esa aproximación al problema requiere una ingeniería institucional compleja; además de un arduo proceso de ordenamiento del sector de BC vinculado con la agricultura familiar (AF). De ahí la importancia de entender que el sistema socio-económico requiere tiempo para ajustarse gradualmente a las transformaciones de los procesos productivos, sociales y ambientales.

Para tal propósito, el texto se ha estructurado en las siguientes partes: la primera presenta los elementos clave del marco de desarrollo sostenible en los territorios rurales; la segunda parte, en una discusión sobre los posibles impactos distributivos –y, por ende, en la seguridad alimentaria– de la incorporación masiva de BC. Seguidamente, se analizan tres posibles escenarios para mostrar las vinculaciones entre los BC y los alimentos y por último, algunas conclusiones y recomendaciones sobre políticas, mecanismos institucionales, formación de capacidades, entre otras.

---

2 Entre los biocombustibles está el etanol (a base de caña de azúcar) y el biodiesel es un biocombustible sintético líquido que se obtiene a partir de lípidos naturales como a aceites vegetales o grasas animales mediante procesos industriales de esterificación y transesterificación, y que se aplica en la preparación de sustitutos totales o parciales del petrodiesel o gasóleo obtenido del petróleo <http://en.wikipedia.org/wiki/Biodiesel>.

## Elementos del desarrollo sostenible en los territorios rurales (DRS)

### El enfoque territorial del DRS

Iniciamos recordando dónde estamos y para dónde queremos ir. Para ello planteamos en primer lugar la siguiente pregunta: ¿Cómo orientar la diversificación productiva de los territorios rurales para que contribuya a procesos de desarrollo efectivamente sostenibles?

*“El principal desafío ético de la sociedad brasileña es eliminar el hambre y la miseria del seno de nuestro pueblo. El desafío social es librar de la pobreza a casi una cuarta parte de la población, estableciendo mecanismos de estímulo a una inclusión digna en el proceso de desarrollo del Brasil”* según argumenta Duncan (2003: 2).

Asimismo, enfatiza que *“no es posible imaginar que, tamaño desafío, será vencido repitiendo las formulas del pasado, que respondieron insuficientemente a algunos sectores o regiones. El Brasil necesita aprovechar las oportunidades para alterar efectivamente los viejos paradigmas orientados a la concentración de activos y de los ingresos, para superar la explotación irracional de los recursos naturales y para la discriminación de las oportunidades”*.

En ese sentido, Duncan plantea, refiriéndose al proceso de formulación de políticas públicas, que debe *“reconocer la importancia de la agricultura familiar y del acceso a la tierra como dos elementos cruciales para enfrentar la raíz de la pobreza y de la exclusión social en el campo. Pero también se trata de comprender que una nueva ruralidad se está formando a partir de las múltiples articulaciones intersectoriales que ocurren en el medio rural, garantizando la producción de alimentos, la integralidad territorial, la preservación de la biodiversidad, la conservación de los recursos naturales, la valorización de la cultura y la multiplicación de las oportunidades de inclusión”* (Duncan, 2003: 2).

De ese planteamiento se deriva el desafío fundamental: armonizar las políticas de promoción de BC con las políticas de DR, de manera que se minimicen las contradicciones y se establezca una base productiva que asegure objetivos de cohesión social y viabilice el desarrollo de los territorios rurales.

Por lo tanto, se trata de formular soluciones –con la población rural– que permitan superar las carencias, el aislamiento (carreteras y comunicaciones), el acceso insuficiente a los servicios sociales y de apoyo a la producción, al uso eficiente de los recursos naturales y, al mismo tiempo, que se establezcan nuevas fuentes de empleo e ingresos vinculadas a la cadena de BC.

***¿Cuáles son las principales limitantes que deben ser superadas para promover el desarrollo de los territorios rurales?***

Más allá de la discusión sobre “energía o comida”, los argumentos aquí esgrimidos se sitúan en la perspectiva del desarrollo rural con el objeto de ganar coherencia entre la propuesta de desarrollo y los motores de crecimiento promovidos. Éstos deben adoptar como objetivos fundamentales la generación de empleo e ingresos rurales como pilares de la cohesión social y territorial y, que al mismo tiempo, contribuyan a mejorar su *calidad de vida* en el mediano plazo, entendiendo que la seguridad alimentaría es uno de sus componentes cruciales.

En ese contexto, la producción de BC se visualiza como una oportunidad para promover la diversificación productiva de los territorios, abriéndoles opciones para que se vinculen a mercados dinámicos y establezcan nuevas bases para su estabilidad económica, social y ambiental.

**Adecuación múltiple para la transición productiva**

La base de los argumentos sobre BC como motor de desarrollo para territorios rurales y la AF se sustentan en ciertos principios simples como: *i)* adecuación del tipo de cultivo a la lógica de la AF; *ii)* adecuación de la innovación tecnológica a las características de la AF y a las características ambientales de los territorios; *iii)* promoción de escalas de producción acordes a las características socio-económicas de la AF, y *iv)* adaptación a las condicionantes económicas de cada modo de producción.

En ese sentido, se plantea la necesidad de promover aquellos cultivos cuyas características de producción, tradición cultural y potencial de uso sean compatibles con la lógica de la AF. Sin embargo, esa opción no implica

limitar a la AF solamente a la producción de esos cultivos, sino a orientar una estrategia de producción de BC con base en una matriz de transformación productiva gradual. Ejemplos típicos de ese tipo de cultivos son la mamona (*Ricinus communis* L) y el babasu (*Orbignya oleifera*).

La adecuación –**en doble vía**– no sólo de la producción primaria, sino de los otros eslabones de la cadena de BC a la AF es también un requisito. Es decir, los productores deben prepararse para operar a escalas mayores y más complejas, al mismo tiempo que el tipo de procesos de transformación, su escala, sus tecnologías y sus procesos de distribución se adaptan a la AF.

Para ello, es necesario promover procesos graduales de incorporación de la AF a los encadenamientos productivos de BC no solo en la etapa de producción de biomasa, sino también en las etapas de transformación y comercialización.

## **Posibles impactos distributivos**

El proceso de adopción de BC como motor de desarrollo ocasionará una sumatoria de impactos, positivos y negativos, así como de ganadores o perdedores difícilmente conmensurables.

## **Cambios en el grado de la seguridad alimentaria**

La producción de BC puede generar ganancias o pérdidas en el grado de seguridad alimentaria a través de efectos directos e indirectos y generalmente perceptibles en el mediano plazo.

La incorporación de nuevas áreas para la producción de materia prima de los BC tendrá como impacto más evidente a corto plazo, el aumento en la demanda de puestos de trabajo asalariado, cuyo perfil temporal estará condicionado por la estacionalidad propia de cada cultivo. Independiente de esa estacionalidad, se generará un aumento en los ingresos familiares, lo cual redundaría en una mayor capacidad de acceso a la canasta básica, incluyendo alimentos.



## **Tendencias recientes en los precios de alimentos y materia prima para BC**

Los precios son un determinante crucial en el proceso de toma de decisiones en el ámbito familiar, pues condicionan tanto la seguridad alimentaria como las decisiones de inversiones productivas

En ese sentido, el último informe de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) y la Organización de Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) resalta la transformación vertiginosa que han tenido los mercados de productos agrícolas debido a la demanda creciente de BC, los que han comenzado a presionar al alza los precios de diversos productos (OCDE-FAO, 2007).

De mayor trascendencia en los precios es el uso acelerado de cereales, azúcar, semillas oleaginosas y aceites vegetales para producir etanol y biodiesel. Esa tendencia está presionando los precios de esos bienes, de los productos animales y, de manera indirecta, también de los productos agroindustriales de los que son insumos (Barta, 2007)

Asimismo, las tendencias muestran que la producción anual de etanol a partir del maíz se duplicará en la próxima década en Estados Unidos (EE. UU.); además, en la Unión Europea (UE) la cantidad de semillas oleaginosas destinadas a BC pasará de 10 a 21 millones durante el mismo período.

Además, cabe citar los casos paradigmáticos sobre el uso acelerado de ciertos granos para producir alcohol tanto en la UE como en EE.UU.; entre los cuales se pueden mencionar el impacto que ha tenido el incremento del precio del maíz norteamericano en el precio de las tortillas mejicanas con las consabidas consecuencias sociales. También, el alza del precio del trigo americano y canadiense y el impacto en los precios del pan y las masas en Italia, a tal punto que ocasionó una huelga de un día sin pasta entre los consumidores italianos. Es conocido, asimismo, el impacto enfrentado por los consumidores alemanes con el valor de la cerveza debido a las alzas históricas del precio de la cebada.

Por otra parte, en ese escenario de demanda creciente, Brasil podría registrar una cosecha récord de granos esta temporada, estimada en poco menos de 140 millones de toneladas, de acuerdo con las proyecciones

oficiales divulgadas recientemente. La cifra representaría un aumento de alrededor del 5% respecto a la última cosecha según la Compañía Nacional de Abastecimiento (CONAB). La previsión se debe a los buenos precios en mercados internacionales como resultado de su uso como materia prima para la producción de etanol en EE.UU. El aumento en la producción general de granos es liderado por la soja con una producción estimada en 61 millones de toneladas y el maíz con 36 millones de toneladas<sup>3</sup>.

Los precios internos en todos los países responden a la demanda internacional; en el caso de Colombia, el aumento sustancial en los precios de productos populares de alimentación y de los de consumo animal, se deben a alzas en los precios internacionales del maíz blanco, que pasaron de US\$ 134 a US\$ 250 la tonelada en el último año (Salazar, H., 2007).<sup>4</sup>

De igual modo, el costo promedio de la canasta básica subió en 14 de las 16 capitales estudiadas de Brasil en los últimos nueve meses, según el Departamento Intersindical de Estadísticas y Estudios Socioeconómicos (DIEESE). Las alzas fluctuaron, en los primeros nueve meses del año, entre poco menos de 3 % en Brasilia a casi 16 % en Natal. Los analistas consideran que las alzas se deben a factores coyunturales y no a tendencias del comercio internacional, en el caso del arroz a las sequías o a inundaciones. Al mismo tiempo, esas alzas no tendrían impacto en la inflación.<sup>5</sup>

Sin embargo, llama la atención que el aceite de soja sea el único producto con alzas en todas las capitales; mientras que el arroz, los frijoles, la carne, el pan y la leche subieron de precio en 12 de las 14 capitales. ¿Habrá alguna relación entre el precio de la soja, los del alimento animal y los de esos productos? Adicionalmente, la investigación no cuestiona el porcentaje del poder adquisitivo que perdió el salario mínimo debido a las alzas en los precios de los comestibles en nueve meses.

---

3 Viernes 5 de octubre de 2007. La soja y el maíz elevan proyecciones de cosecha brasileña de granos.

4 Jueves 4 de octubre del 2007. Costo promedio de la canasta básica subió en 14 capitales de Brasil en nueve meses. Correio do Brasil.

5 Jueves 4 de octubre del 2007. Costo promedio de la canasta básica subió en 14 capitales de Brasil en nueve meses. Correio do Brasil.

En síntesis, pareciera ser que la demanda de materia prima para el etanol y el biodiesel (maíz, cereales, palma, azúcar, soja, entre otros) es una de las principales causas de la escalada de precios en los alimentos; esto induce, como es lógico, a un aumento en los costos de producción de derivados como la carne, los lácteos, las aves, los huevos y las bebidas alcohólicas, entre otros. Obviamente, los aumentos en los costos de producción están siendo repasados a los consumidores.

### **¿Qué tienen que ver esas cifras con los BC y la seguridad alimentaria en Brasil?**

Todas las cifras mencionadas apuntan hacia un excelente escenario para la agricultura en general y para los agricultores de granos en particular. Sin duda, entender el contexto global y las relaciones entre los mercados nacionales y los internacionales se torna crucial para establecer una plataforma de políticas que permita generar los mayores y mejores efectos distributivos y, en especial, la seguridad alimentaria para la sociedad brasileña a partir del *boom* inédito que se observa en los precios de los productos agrícolas.

Por otro lado, es obvio que la línea de argumentación adoptada pretende vincular la producción de BC con los incrementos en los precios de los alimentos y a éstos con un aumento en el costo de la canasta básica y, por ende, en la asignación de un porcentaje mayor para los alimentos en los ingresos familiares.

En la mayoría de los casos los incrementos de precios afectan más a las clases de menores ingresos, las cuales llegan hasta utilizar el 50% o más de sus ingresos en comestibles. Definitivamente, este escenario está lejos de ser “Navidad” para los productores y para los consumidores.

Como la distribución de beneficios es la esencia de esta presentación, es posible dejar sobre la mesa de discusión algunas preguntas que parecen cruciales:

¿Quién gana y quién pierde? ¿Qué efectos tienen las fluctuaciones de precios detectadas en la población urbana y rural en general y en la población pobre en particular?

¿Cómo se podría beneficiar la agricultura familiar en la producción de BC? ¿Qué políticas debería adelantar el Estado para maximizar los beneficios del impacto?

¿Debería implementarse un sistema de compensaciones entre ganadores y perdedores?

## **De la producción de energía al desarrollo sostenible**

Tal como se planteó anteriormente, los objetivos mayores del desarrollo rural son la cohesión social y territorial, por lo tanto, la situación específica de seguridad alimentaria versus BC se analiza bajo esa óptica. De esa manera, la competencia por la producción de **energía para el hombre o para las máquinas** deja de ser el dilema central en el entorno descrito, una vez que se tiene conciencia de que las sociedades enfrentan un desafío mayor directamente relacionado con una decisión sobre el tipo de desarrollo que se desea promover.

Así, una vez que concordamos que el problema es re-dinamizar los territorios rurales, adoptando la producción de BC como uno de los motores de desarrollo, en vez de polemizar sobre “energía o comida” estamos focalizando el análisis en el tema correcto y el escenario apropiado.

Este postulado es especialmente aplicable al caso brasileño, a la luz de la disponibilidad de tierra, agua, condiciones agroecológicas y productivas que dejan entrever la probabilidad de que ambas –comida y energía– puedan coexistir exitosamente, siempre y cuando se formulen y ejecuten políticas tendientes a superar situaciones condicionantes estructurales y coyunturales críticas.

## **Mercados mundiales**

Por otro lado, es necesario incorporar en éste tipo de análisis el papel que juega la globalización y la articulación entre los mercados mundiales. De hecho, es innegable que el incremento en la demanda por materias primas y granos de la población en China y la India se ha hecho sentir en todos los mercados, presionando las alzas de precios de materias primas de origen

mineral, forestal y agrícola, por ende, en su abastecimiento a nivel planetario. La globalización está operando como un sistema de vasos comunicantes que condiciona cualquier proceso de toma de decisiones y exige que se observen cuidadosamente, las tendencias de los mercados internacionales, especialmente, en los casos de la producción de alimentos y energía.

## **Análisis de escenarios: la posible dinámica del cambio**

A continuación se presenta un análisis “semiestructurado” de las posibles implicaciones que tendría la adopción masiva de BC como motor de crecimiento sobre la cohesión social y la cohesión territorial y, en particular, sobre la seguridad alimentaria.

Aunque los rápidos cambios en el sector de bioenergía dificultan la posibilidad de realizar estimaciones sólidas, se ha adelantado un análisis de escenarios que obedece más a una “especulación informada” que a una estimación econométrica. Como es conocido, en este sector se han acelerado los cambios tecnológicos así como las estructuras de mercado; al mismo tiempo, existe insuficiente información como para realizar un análisis sustentado en estimaciones de los impactos de la producción de BC sobre los alimentos en el mediano plazo (Hazell y Pachauri, 2006).

El análisis se fundamenta, en principio, en el modelo de Paul Krugman (1998)<sup>6</sup> sobre comercio entre regiones, que provee un marco analítico a partir del cual se consideran posibles impactos y tendencias. No obstante, bajo ninguna circunstancia se plantea como un esquema de análisis exhaustivo ni de la realidad ni de los resultados. La premisa es que la incorporación de los BC transformará la dinámica del proceso de desarrollo de los territorios rurales, consecuentemente, sus impactos se diferirán a lo largo del tiempo y entre territorios. Por consiguiente, se consideran tres posibles escenarios: de 3 a 5 años (corto plazo), de 6 a 10 años (mediano plazo) y de 11 a 20 años

---

6 Para mayores detalles revisar anexo N.1 Síntesis del Modelo y las referencias bibliográficas específicas. Clouet, Yves e Jean-Philippe Tonneau. Editeurs. *Quelle Géographie au Cirad?* (1996). CIRAD. France.

(largo plazo). El referente anterior se complementa con otros esquemas propios de la geografía económica (Clouet y Tonneau, 1996).

### **Escenario de corto plazo (E1): BC más trabajo – más seguridad alimentaría**

En este caso, se parte del supuesto que los bienes para producir son alimentos y BC. Ambos carecen de características especiales, por lo que es posible aplicar el instrumental de la teoría clásica para explicar la decisión óptima de producción y de los posibles efectos sobre los precios relativos, así como, la distribución de los factores de producción y su correspondiente pago (renta y salario). Cabe resaltar que los planteamientos analíticos se asemeja a la “realidad simplificada” de la situación de las diversas regiones de Brasil.

En este primer escenario los supuestos implican que la producción de BC se ajusta de acuerdo con su oferta y demanda, sin mayor alteración sobre sus precios relativos y de los alimentos. Dada la posibilidad de movimiento de los trabajadores<sup>7</sup> y considerando una tasa de desempleo grande, se incorporarían trabajadores desempleados al mercado y después de cierto límite el salario se ajustaría hasta igualarse en ambos sectores (Appleyard & Field, 1997).

Como es una situación de corto plazo, no se prevén cambios tecnológicos significativos, ni impactos del cambio climático sobre la producción de BC o de alimentos; es decir, no se vislumbran aumentos en la productividad de la tierra, ni alteraciones sustantivas en el régimen de lluvias.

Así, las principales diferencias del grado de expansión y concentración de actividades productivas primarias y secundarias en ese contexto estarían condicionadas por las características endógenas de los propios territorios. Es más, la fluidez de la articulación de los eslabones de la cadena –producción de materia prima y de BC– estaría determinada por el grado de atomización y orden de la producción primaria.

En el primer momento, la adopción de BC –debido a su reducida cobertura–, no ocasionaría distorsiones significativas en la economía o

---

7 Supuesto del modelo clásico de comercio.

en la sociedad rural, de manera que los precios relativos (BC y alimentos) y los salarios se ajustarían. Esto implicaría que la incorporación de BC tendría impactos sustantivos muy localizados, pero no serían suficientes como para generar cambios sustantivos ni a nivel regional ni nacional, tanto en lo relativo a presión sobre la tierra como a demanda por mano de obra.

Es decir, en la etapa inicial de implantación de los BC como fuente alterna de energía, sus cultivos no cubrirían una superficie sustantiva, ni habrían alcanzado suficiente escala de producción, por lo tanto, todavía no se detectarían con fuerza sus encadenamientos ni su capacidad generadora de empleo y de ingresos. Por consiguiente, la cohesión social y territorial no se verían significativamente modificadas.

Sin embargo, es posible que el acceso a alimentos mejorara para aquellos que estuvieran percibiendo mayores ingresos familiares (asalariados) y para los productores que hubieran adoptado sistemas integrados de producción (alimentos y BC).

En síntesis, en el período inicial de la inserción de BC pareciera que no existen conflictos con los alimentos. De hecho, en aquellos casos con “capacidad instalada ociosa” –tierra, mano de obra y capital (subsidiado)– es posible que por algún tiempo, los impactos sean imperceptibles en los mercados internos.

No obstante, es probable que los mayores impactos se generen como resultado de las presiones ejercidas por los mercados internacionales en los precios de BC y alimentos, lo que indefectiblemente afectaría la situación nacional y local de la seguridad alimentaria.

## **Escenario de mediano plazo (E2): rol fundamental de la tecnología**

Como este escenario es un segundo estadio del mismo proceso de transformación de la dinámica territorial, se adopta como punto de partida el primer escenario (E1) con dos modificaciones: en primer término, se asumen rendimientos de escala internos e inmovilidad laboral. Ambos supuestos buscan aproximar el marco analítico a la realidad regional brasileña.

Dentro de esas circunstancias de producción, la economía selecciona la combinación óptima de producción de alimentos y BC de acuerdo con los principios básicos (frontera de posibilidades de producción y los precios relativos de los bienes). También se asume que se incorporarán pequeñas transformaciones del nivel tecnológico en la producción de ambos bienes.

Además, el uso de mano de obra sería todavía relativamente bajo y es posible que se produzcan pequeños aumentos en el salario de los trabajadores, lo cual permitiría compensar el incremento de los precios relativos de los bienes. Sin embargo, podría presentarse una tendencia a la concentración de la tierra en manos de los empresarios más eficientes.

Como puede apreciarse, en este escenario podría iniciarse un proceso de deterioro de las condiciones de cohesión social y territorial como resultado del inicio de un proceso de concentración de la tierra y un efecto reducido sobre la generación de empleo. Este escenario generaría encadenamientos crecientes entre sectores productivos, cuya fuerza dependerá del grado de concentración de la propiedad de la tierra. Una vez más, el potencial de los BC como motor del desarrollo estaría supeditado al número de productores que se articulan al proceso y a sus vínculos con la cadena.

Los impactos generados debido al efecto de sustitución –cambio de producción de alimentos por BC y el cambio en el precio relativo de los alimentos y BC– serían paliados por el papel estabilizador de la innovación tecnológica por la vía de incrementos en la productividad de los factores de producción y, por ende, contribuirían a estabilizar precios, tanto de los alimentos como de los BC.

### **Escenario de largo plazo (E3): modo de producción determinante de la distribución**

Para este escenario se mantiene el supuesto de los rendimientos internos a escala y se asume, además, la movilidad laboral. Sin embargo, la principal diferencia con el caso anterior radica en el modo de aprovechamiento de las economías internas a escala. El supuesto fundamental es *“la propiedad*



*de la tierra se sustenta en un grupo amplio y organizado de pequeños productores capaces y dispuestos a aumentar la producción”.*<sup>10</sup>

Al igual que en E2 se genera un exceso de demanda por tierra, lo cual incrementaría el costo de ambos bienes. No obstante, se plantea el supuesto de que la diferencia en el tamaño y la concentración de la tierra incentiva aumentos sólo en el precio de los BC (que es el sector que requiere más tierra, para aprovechar las ventajas de las economías de escala), mientras que la “comida” es tratada como un cultivo residual.

El mayor precio de los BC haría que la demanda por mano de obra se desplace desde el sector de alimentos hacia el de cultivos para BC. Al mismo tiempo, los trabajadores percibirían salarios más altos; su salario real en términos de alimentos aumentaría –el precio de los alimentos no cambia y el salario aumenta–. Así, la situación de los trabajadores parecería indefinida y dependería del tamaño relativo de las “pérdidas o ganancias”.

En cambio, la situación de los empresarios mejoraría por ambos lados, tanto por la reducción del salario real en términos de BC, lo que implica que sus beneficios aumentarían, como por el aumento en el precio de los BC. No obstante, esta categorización –asalariado y empresarios– pierde sentido si los “modos de producción” obedecen a pautas cooperativas o asociativas.

En E3 los impactos positivos del BC como actividad dinamizadora del desarrollo son más evidentes. Si además de los grandes productores de BC existen asociaciones, cooperativas, entre otros pequeños grupos productivos, habrá mayores posibilidades de encadenamientos, que generarán más y mejores empleos. Esto, al mismo tiempo, podría ayudar a compensar el encarecimiento en el precio de los BC y de los alimentos.

En este escenario, los BC pueden ser utilizados como una actividad dinamizadora del desarrollo, si se enlazan los sectores más afectados con los ganadores por medio de encadenamientos productivos. Así, de lograrse los efectos distributivos estos serían significativos desde la perspectiva de mejoras en la calidad de vida de la población rural y no sólo de su seguridad alimentaría.

---

8 Esto puede ser a través de la creación de cooperativas, asociaciones y otras entidades.

En términos generales para los tres escenarios, es evidente que las alzas de los precios de los “*comodities*” generan impactos en los precios de los comestibles y, consecuentemente, en el bolsillo de los consumidores, lo que podría convertirse en transferencias de los consumidores (urbanos) hacia los productores rurales, contribuyendo a cierto tipo de redistribución de ingresos entre sectores. Como es obvio, los costos relativos mayores, resultantes de los incrementos de precios de comestibles, recaerán sobre los grupos urbanos más pobres.

### **Potencial endógeno de los territorios**

Como se puede apreciar en el análisis de cualquiera de los tres escenarios, los factores endógenos de cada territorio están entre de los condicionantes fundamentales de la velocidad y profundidad de su proceso de dinamización vía la incorporación de BC como motor de desarrollo.

En ese sentido, se puede concluir que es probable que los territorios rurales más pobres logren conseguir los mayores beneficios con la producción de materia prima para BC; sin embargo, es también probable que sea más difícil establecer programas ordenados y sostenibles de transformación productiva en dichos territorios.

Por otro lado, en el corto plazo, el grado de incorporación de la AF a la producción de mamona, piñón y palma, entre otros –por cuestiones de la complejidad de las economías de escala– sea más lento que lo previsto originalmente. Esto obligaría a establecer una estrategia de incorporación gradual (lenta) de nuevas fuentes de materia prima provenientes de la AF para combinarlas con BC de la agricultura comercial (soja).

Además, según los postulados de Krugman (1998), se evidencia que las características edafoclimáticas determinarán la especialización productiva de los territorios en diversos cultivos de materia primas para BC. Al igual que la localización de la industria de transformación rodeada por grandes extensiones de plantíos especializados pareciera mostrar una tendencia a la conformación de polos de concentración, que se articulan por medio de una malla de infraestructura que facilita el transporte de materia prima y BC.

## Conclusiones y recomendaciones

Sin duda, la transición productiva de la agricultura y el medio rural con la incorporación masiva de la bioenergía es compleja y su dinámica prácticamente impredecible. Como se ha mencionado anteriormente, esa transición del sendero del desarrollo plantea desafíos desde la perspectiva ambiental, social y productiva.

### Más allá de los BC

Definitivamente, para potenciar el BC como motor del DR, es necesario armonizar ambas políticas; considerando que la política de DR ha sido concebida para mejorar la cohesión social y territorial del medio rural, promoviendo la diversificación de actividades económicas y la gestión sostenible de los recursos naturales y del ambiente y, sobre todo, el acceso a servicios sociales, infraestructura social y de apoyo a la producción.

En resumen, el éxito de las políticas de DR está condicionado por la capacidad innovadora para armonizar las políticas de múltiples sectores, en especial de aquellos responsables del comercio, el ambiente, la producción y la infraestructura. Para que la política de BC sea exitosa como motor del desarrollo de la AF, requiere estar afinada con la de los sectores mencionados.

### Principios sugeridos para una política equitativa de BC

La vinculación de la AF a las cadenas BC debe acontecer en el contexto del desarrollo sostenible de los territorios rurales, por lo tanto, la producción de materia prima debería preferir sistemas integrados de producción, con el objeto de minimizar los monocultivos y los procesos productivos que pongan en jaque los cultivos alimentarios y la base de los recursos naturales (IICA, 2006).

La política tecnológica debería incorporar (recuperar) explícitamente prácticas tradicionales que promueven el manejo sostenible de los recursos naturales, al igual que prestar especial atención a la *Innovación Tecnológica*

*Apropiada* para la AF. En el primer caso, se alude a prácticas que utilizan sistemas de producción con cultivos múltiples o cultivos intercalados, como mecanismos de protección del suelo, agua y biodiversidad. En segundo lugar, hacemos alusión a técnicas y tecnologías para todos los eslabones de las cadenas de biodiesel.

La situación ideal para promover la cohesión social y territorial es establecer formulas que faciliten la vinculación efectiva de la AF a los diversos procesos de la cadena BC; mientras mayor sea el número de eslabones en los cuales ésta pueda participar en la *cogestión*, mayor será el efecto distributivo en su participación. Ya que si la AF se limita a participar como mero asalariado de la agro-industria, o sólo como productor de la materia prima, existe una alta probabilidad de que las ganancias tiendan a concentrarse en manos de los últimos. Por eso, es posible que las formas de producción asociativa ofrezcan un mayor potencial para facilitar ese objetivo.

## Políticas y algo más

La esencia de los argumentos que se han planteado se fundamenta en la necesidad de transitar hacia una matriz “regional” de oferta de energía de fuentes múltiples que asegure su sostenibilidad y se sustente en las ventajas comparativas de cada país y de cada territorio rural.

Para alcanzar ese propósito es necesario concebir instrumentos de política que garanticen la equidad en la distribución de las ganancias –riquezas compartidas entre los territorios que producen dicha energía y otros “centros económicos”– “minimizando” (racionalizando) las transferencias rural-urbanas. Al mismo tiempo que se consolidan marcos legales e instrumentos de inversión que faciliten que una porción sustantiva de la riqueza generada, es efectivamente invertida para mejorar las condiciones de vida de los territorios rurales que la generan, garantizando el acceso a servicios sociales y productivos a las poblaciones rural.

En este sentido, deben afinarse aquellas políticas y mecanismos legales e institucionales que se están gestando y que parecen encaminarse en la dirección correcta. Esas intervenciones deberían ser profundizadas, ampliadas y complementadas con instrumentos de política *ad-hoc*, para que la AF y los

territorios rurales logren capturar los beneficios del oro verde. Entre las principales habrá que:

- i) Armonizar las políticas de promoción de BC (de la AF) con las políticas de DR, incorporando explícitamente múltiples sectores, tal como: comercio, ambiente, agricultura, entre otros. De manera que se transita de la política sectorial a la política para la región y los territorios.
- ii) Establecer un programa de “ajuste y ordenamiento del sector” BC de la AF con visión de largo plazo y como parte integral de la política de DR.
- iii) Promover formas asociativas, cooperativas o colectivas para gestionar la agroindustria rural, así como parcelas (o grupos de parcelas) con mayor tamaño de producción. Dichas arreglos productivos se sustentan tanto en las tradiciones culturales de la sociedad rural, como en la necesidad de alcanzar economías de escala para ganar eficiencia.
- iv) Fortalecer programas de formación de capacidades de la población rural para mejorar gerencia (manejo) de procesos agroindustriales complejos;
- v) Expandir los programas de innovación tecnológica específica para el manejo técnico de las cadenas de BC con sello social; para tal fin podrían forjarse alianzas entre EMBRAPA, Universidades, AI y empresas rurales de la AF.
- vi) Promover la Innovación tecnológica para la diversificación de materia prima para BC que no necesariamente compita con cultivos alimenticios.
- vii) Fortalecer mecanismos de financiamiento para expandir las opciones de incorporación de la AF en procesos agroindustriales;
- viii) Ordenamiento territorial: zonificación productiva, de manera que se organice la producción de acuerdo con principios ambientales y minimizando procesos de substitución inapropiada de tierra entre energía y comida; Consolidar la zonificación agrícola acorde con las directrices técnicas surgidas de los órganos competentes.
- ix) Caracterizar, analizar y escalar las experiencias piloto que han sido exitosas, como ejemplo para establecer pautas de producción, transformación, transporte y distribución del BC.

- x) Evaluar el potencial para que, a la par de producir BC, se puedan también recibir “bonos” por servicios ambientales provenientes por el incremento significativo de la capacidad de fijación de CO<sub>2</sub>

## Bibliografía

APPLEYARD & FIELD

1997 *Economía internacional*. Ed. McGraw-Hill, Madrid.

Barta, Patrick

2007 Crop Prices Pushing Up costs of Food Globally. *The Wall Street Journal*, April 12.

CLOUET, Yves e Jean-Philippe Tonneau. Editeurs

1996 *Quelle Géographie au Cirad?* CIRAD: France.

DUNCAN A. Guimarães, Marcelo

2003 *Referências para um programa territorial de desenvolvimento rural sustentável*. Ministério Do Desenvolvimento Agrário. Secretaria de Desenvolvimento Territorial. Conselho Nacional De Desenvolvimento Rural Sustentável – CONDRAF. Brasília DF Brasil.

HAZELL P. and Pachauri R.

2006 *Bioenergy and Agriculture: Promises and Challenges*. International Food Policy Research Institute. *Focus*, 14, Nº 2: Washington D.C., USA. December.

IICA

2006 *Políticas para la Prosperidad Rural*. Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura: San José, Costa Rica.

Krugman, Paul

1998 *Development, Geography and Economic Theory*. MIT Press. Cambridge. Mass. USA.

OCDE-FAO

2007 *Perspectivas Agrícolas 2007-2016*. Organización para la Agricultura y la Alimentación de las Naciones Unidas: Roma.

PARDO M.

2007 *La agricultura familiar en los tiempos de monocultivo*. En revista: Observatorio del desarrollo. Centro Latino Americano de

Ecología Social (CLAES) y Desarrollo, Economía, Ecología y Equidad América Latina (D3E). Uruguay. Marzo.

SALAZAR, H.

*Colombia/maíz: culpan al etanol por alzas*. Sección de Economía. BBC Mundo.com, En: [http://news.bbc.co.uk/hi/spanish/business/newsid\\_6597000/6597449.stm](http://news.bbc.co.uk/hi/spanish/business/newsid_6597000/6597449.stm)





# El impacto de los Cambios Climáticos y de Mercado en Comunidades Campesinas del Altiplano de La Paz

*Corinne Valdivia, Elizabeth Jiménez y Alejandro Romero\**

## Introducción

En su discurso frente a la Naciones Unidas (Septiembre, 2007) el Presidente de Bolivia Evo Morales señaló que la Pacha Mama (Madre Tierra) está sufriendo los efectos del cambio climático, resultado del incremento en treinta por ciento de las emisiones de carbono durante la revolución industrial, un setenta por ciento de éstas emitidas por los países de Norte América y Europa. Señaló además que el 2005 fue el año más caliente de los últimos mil. En su discurso planteó que los pueblos indígenas de América Latina y el mundo enfrentan un momento histórico, por lo que deben convertirse en la vanguardia de la lucha por la defensa de la naturaleza y la vida. Expresó su confianza en que los seres humanos, por su capacidad de razonar, pueden forjar un cambio justo, diverso, inclusivo, y un mundo en equilibrio, en armonía con la naturaleza.

---

\* Los autores trabajan en el proyecto SANREM CRSP (Manejo Sostenible de Recursos Agrícolas) “Adaptándose a los Cambios de Clima y de Mercados en los Andes”, en Bolivia. El proyecto trabaja en colaboración con la Universidad de la Cordillera, la Facultad de agronomía de la Universidad Mayor de San Andrés, la Fundación PROINPA y la Universidad de Missouri en los EEUU. Los autores agradecen la colaboración de Porfidia Ajata, Yolanda Aquino y Apolinar Contreras en el desarrollo de la encuesta y análisis estadístico de los resultados; y los comentarios de Olga Yana y Griselda Gonzáles. Todos ellos miembros del equipo de trabajo de este proyecto.

Las poblaciones de los Andes por siglos, han desarrollado conocimientos, formas de manejo de su entorno, y organizaciones sociales que han contribuido a su resiliencia como grupo humano (Albarracín, 2002; Mayer, 2003). Los cambios en las estructuras económicas y sociales, en especial en los últimos siglos, han significado retos que han disminuido la capacidad de adaptación al cambio. Los retos se acentúan hoy por los efectos a corto plazo de cambio climático (Kayser, 1998). Para la población del Altiplano estos consisten en un aumento de los eventos extremos en precipitación y temperatura. En las zonas rurales se traducen en sequías, inundaciones, granizos y heladas, con un incremento del período seco y de la frecuencia de tempestades (Robledo et al., 2004). Esto significa también un mayor reto para la agricultura (Jones y Thornton, 2002), la cual es base de la seguridad alimentaria de la población rural en el Altiplano.

El incremento en el conocimiento que se traduce en alternativas de adaptación, es quizá una camino efectivo para mejorar la capacidad de respuesta a cambios que generan vulnerabilidad (CACC 2002 vi), y puede contribuir a aumentar la capacidad de adaptación tanto de los sistemas biológicos como de los humanos. Por lo tanto, es necesario entender cuáles son las estrategias de vida existentes, los conocimientos locales, y en que medida pueden incorporar nuevas medidas de adaptación o no. Este artículo se enmarca dentro de un enfoque de capitales y estrategias vida para entender qué caracteriza a las estrategias vulnerables, y qué factores contribuyen a los procesos de acumulación de capitales, incluidos el capital humano, cultural, social y natural (Bebbington, 1999; Valdivia y Gilles, 2001; Valdivia, 2004; Flora, 2001; Bourdieu, 1986). Los procesos que llevan de una situación de vulnerabilidad y descapitalización, versus los que llevan a una de adaptación, son estudiados desde el enfoque de estrategias de vida (Valdivia y Gilles, 2001; Ellis, 1998). El capital natural captura las características del medio ambiente al que tiene acceso o control el ser humano. El enfoque nos permite entender la forma, los tipos, y los niveles de capitales que contribuyen a estrategias que de acumulación en los grupos domésticos (hogares) (Valdivia y Gilles, 2001; Valdivia y Jetté, 1997). También permite identificar cuáles son los núcleos familiares con poca capacidad de adaptación, que más bien se encuentran en un ciclo de vulnerabilidad donde se da la descapitalización progresiva (Zimmerman y Carter, 2003).

Las estrategias y los procesos se entienden dentro del contexto de variabilidad y eventos extremos climáticos, y de la articulación al mercado. Ambos, el clima y el mercado, crean un entorno de variabilidad y riesgo, dentro del que se desarrollan estrategias de vida. En las siguientes secciones se explora cómo el ciclo de vida y los ingresos determinan diferentes grupos con estrategias y percepciones. Identificados los grupos, se examinan las diferencias con respecto a los capitales que poseen, y finalmente que tipo de peligros y control de estos se perciben en dos municipalidades del Altiplano boliviano, con el propósito de entender las fuentes de vulnerabilidad, el rol del clima, y la capacidad de control de estos eventos. Pensamos que éste es un paso esencial para poder identificar cómo atacar los procesos de adaptación al cambio climático, identificando opciones que permitan el desarrollo de estrategias resilientes al cambio climático en el corto plazo, i.e. estrategias que respondan a la variabilidad de corto plazo, que permitan un proceso de acumulación para invertir en opciones de largo plazo que respondan a los cambios en temperatura y desertificación pronosticados en base a las tendencias observadas (García et al., 2007).

## **El contexto**

El presente estudio se desarrolla en comunidades de los municipios de Umala y Ancoraimes que se encuentran situados en la región central y norte del altiplano en el Departamento de La Paz. Un reciente estudio sobre vulnerabilidad alimentaria en Bolivia identificó esta zona como altamente vulnerable y con comunidades con los menores índices de desarrollo humano (PMA, 2002 y 2006). Los índices de vulnerabilidad utilizados en este estudio consideraron los riesgos relativos a los que se enfrenta la población, incluyendo los riesgos de mercado, y la capacidad de respuesta de la población a la inseguridad alimentaria. En base a estos criterios, el municipio de Umala fue identificado como un municipio de mayor vulnerabilidad, mientras que Ancoraimes se encuentra en la categoría de vulnerabilidad media (PMA, 2002:60)

Considerando estas características, el proyecto SANREM CRSP Adaptándose a los Cambios en los Andes desarrolló una serie de diagnósticos

participativos en las dos zonas escogidas y en comunidades representativas de las características ecológicas de éstas.

## Revisión de la literatura

El marco de capitales se deriva originalmente de artículos como el de Chambers y Conway (1992) o Scoones (1998) que desarrollan teorías de sostenibilidad basadas en los conceptos de capitales tangible e intangibles, a los que el individuo tiene acceso, y de las *capabilidades* – mayor que la suma de los capitales, que permite al individuo actuar y lograr medios de vida sostenibles. Este marco teórico se nutre de las teorías de estrategias de hogar y economía campesina (Valdivia et al., 1996; Ellis, 1993), portafolios económicos (Valdivia et al., 1996; Robinson y Barry, 1986), y diversificación (Robinson y Barry, 1986; Reardon et al., 1992; Ellis, 1998; Valdivia et al., 1996). Dentro del marco de los capitales, las teorías de capital social (Narayan, 1996; Flora, 2001; de Haan, 2001) apuntan a las redes sociales como un mecanismo de acceso a recursos y oportunidades, considerándose así un capital de inversión. El capital natural incluye los recursos naturales a los que el individuo o el hogar tiene acceso o control con el fin de invertir en su proceso productivo. Las acciones que llevan a la inversión en fertilidad y a la valoración de la biodiversidad, y a la conservación de recursos se consideran inversiones en el capital natural (Valdivia y Gilles, 2001). El capital cultural incluyen los conocimientos adquiridos a través de los siglos, como por ejemplo los indicadores locales que permiten pronosticar el año agrícola, o las “instituciones” como el *ayni* y as relaciones de reciprocidad que permiten acceso a recursos a través de transacciones que se realiza fuera del mercado. El capital humano considera tanto la educación del trabajador, cómo la condiciones físicas de salud y nutrición que hacen efectivo este capital humano. El capital económico considera los activos, así como los bienes que se pueden liquidar para ser convertidos en dinero de inversión. Dependiendo de la existencia de instituciones del mercado financiero, a menudo este es sustituido por otras formas de ahorro como el ganado o las joyas. Todo los capitales a los que el individuo o el hogar tiene acceso o

pueden control (derecho de uso), y sus *capabilidades* (capacidad de actuar y agenciarse) contribuyen a conformar las estrategias de vida. La capacidad de actuar, *la agencia*, es la articulación o bisagra entre el individuo y sus medios de vida, y las estructuras en las que se insertan, tanto sociales, políticas como económicas (de Haan, 2000; Valdivia y Gilles, 2001). La negociación, esta capacidad de actuar, define los posibles caminos y su éxito o fracaso, la acumulación o la vulnerabilidad, la pérdida progresiva de capitales (Bebbington, 1999; de Haan, 2000; Valdivia y Gilles, 2001).

Las estrategias de vida que se desarrollan en economías rurales del Altiplano se caracterizan por tener que negociar con mercados imperfectos o incompletos (Ellis, 1993; Sadoulet y de Janvry, 1995). Los mercados experimentan exceso o escasez, que se traducen en una alta volatilidad de precios. Como resultado los pobladores rurales se integran en forma parcial, produciendo tanto para el consumo como para la venta. Esta característica hace que las decisiones como consumidores y como vendedores estén interrelacionadas (Valdivia, 2001). En estas condiciones, el riesgo juega un rol importante en cómo se conforman las actividades en la cartera económica del productor (Chen y Dunn, 1999). Porque no existen mecanismos de mercado que aseguren contra pérdidas (Morduch, 1995) para suavizar el consumo (acceso a alimentación para la familia a través del tiempo), el individuo debe recurrir a estrategias ex ante, a manera de prevención, o ex post, para lidiar con el riesgo realizado. Dentro de las opciones de anticipación a un riesgo se encuentra la diversificación (Reardon et al., 1992; Valdivia et al., 1996), donde se incorporan en la cartera actividades que no son covariantes con respecto al evento que causa riesgo, en otras palabras, que no se ven afectados de manera similar por un riesgo, sea este de mercado o climático. Por ejemplo, se diversifican en actividades ganaderas y agrícolas que dependen en diferente grado de las lluvias. O se incluyen en la cartera productiva actividades que no dependen de la agricultura, como puede ser el empleo permanente, o el temporal que se ajusta al calendario agrícola. Se puede optar por responder al riesgo, en vez de anticiparlo. En economías con mercados crediticios que funcionan bien, el crédito es una opción. Por lo general en el caso de economías rurales las respuestas han incluido la migración temporal en busca de un empleo, la utilización de

ahorros para responder al evento, o la liquidación de bienes para poder generar ingresos que permitan la compra de productos, semillas, u otros insumos, para reponer lo perdido.

La vulnerabilidad se define como la pérdida de la capacidad, o incapacidad, de responder y/o recuperarse de eventos de estrés o de shock, que resultan en una pérdida progresiva de capitales. El clima y el mercado son fuentes constantes de riesgo. En el proceso de negociación muchas familias emplean sus capitales para negociar estos eventos, y progresivamente son menos capaces de lidiar debido a la frecuencia con que se repiten, por lo que se encuentran atrapados (Zimmerman y Carter, 2003). Los cambios que el clima está causando representan un reto adicional, pues las prácticas y estrategias existentes son vulnerables a la reducción de la precipitación y al incremento de la temperatura, así como a la presencia de eventos extremos. Estos, aunados a los efectos de un mercado local con bajos precios para los productos, generan un doble efecto negativo en carteras productivas que dependen del clima en forma similar. En estas circunstancias, cuando existen pocas opciones para lidiar con el riesgo, las percepciones con respecto al control de estos eventos son menores, lo que influye en su capacidad de actuar. Es por lo tanto necesario entender los riesgos (el riesgo objetivo, observado) y las percepciones de los individuos, así como la forma en que se manejan con los capitales y estrategias de diversificación, y cómo se relacionan al temor y capacidad de actuar, para poder identificar vías a través de las que se pueden desarrollar alternativas para la adaptación al cambio climático.

En las siguientes secciones se identifican estrategias de vida a partir del capital económico y humano, y se analizan las características de los grupos en base a los diferentes tipos de capitales, los riesgos experimentados, la forma de negociación de eventos shock y las percepciones de control y temor en relación a éstos.

## **Resultados empíricos**

Los resultados se basan en una encuesta familiar aplicada a 330 hogares en los municipios de Umala y Ancoraimes La encuesta incluyó preguntas

orientadas a la identificación de los diferentes niveles de capitales familiares, las estrategias de vida, los eventos climatológicos y/o de mercado que impactaron la unidad familiar, y las estrategias que se utilizaron para lidiar con ellos. La encuesta también incluye preguntas sobre percepciones de riesgos y capacidad de control, diferenciados por género y en relación a la diferencias entre un riesgo que se percibe pueda tener un impacto en la unidad familiar versus la comunidad. Finalmente se compararon los eventos que más preocupan o causan temor (indicando que el individuo siente que no lo puede controlar) en cada región, para poder a partir de ello informar sobre la naturaleza de las estrategias o prácticas que pueden incrementar la resiliencia de los medios de vida. Como resultado se cuenta con una amplia base de datos que permite identificar grupos de familias con diferentes estrategias de vida y con percepciones sobre riesgos y su grado de control que pueden afectar su economía familiar y la de su comunidad.

Es importante señalar que en Ancoraimes investigaciones recientes en el proyecto SANREM CRSP acerca del clima muestran que las tendencias climatológicas apuntan a un proceso de desertificación, con reducción de humedad e incremento de la temperatura. En Umala las tendencias muestran un incremento del calor.

## **Capitales y estrategias de vida**

Para identificar grupos de familias con diferentes estrategias dentro de cada municipio se utilizó la técnica de conglomerados bajo tres criterios: los ingresos familiares, el nivel de capital humano y el ciclo de vida.<sup>1</sup> El análisis se utiliza para determinar si las unidades económicas familiares podrían ser agrupadas de acuerdo a las características del ciclo de vida, a sus niveles de ingresos familiares y al nivel de capital humano. El período del ciclo de vida en el que se encuentre el hogar juega un papel importante en definir el comportamiento social y económico. La variable edad del jefe de familia fue usada como variable Proxy del ciclo de vida del hogar. En

---

1 Específicamente las variables utilizadas fueron ingresos totales familiares, escolaridad y edad de los jefes del hogar.

el caso del capital humano, el grado de escolaridad del jefe de familia fue utilizado como Proxy del nivel de capital humano familiar. Finalmente, el nivel de ingresos totales del hogar se utilizó como variable que refleja el bienestar general de las familias. Como resultado, la población en los dos municipios estudiados pudo ser dividida en tres grupos de familia diferentes. Las características de estos grupos para los dos municipios se presentan en el Gráfico N° 1.

**Gráfico N° 1**  
**Grupos de Familias Identificados en Ambos Municipios**



Los hogares dentro del Grupo I corresponden a lo que se ha caracterizado como hogares “activos” y se encuentran en la etapa más productiva del ciclo familiar y tienen además los más altos niveles de ingresos del municipio. Los hogares en el segundo grupo han sido caracterizados como “jóvenes,” se encuentran en las etapas iniciales del ciclo de vida, tienen ingresos medios y tienen además los más altos niveles de capital humano. Finalmente los hogares caracterizados como “pasivos” son aquellos que se encuentran en la etapa descendente del ciclo familiar, tienen en promedio los menores niveles de ingresos familiares y los menores niveles de capital humano.

Para cada uno de estos tres grupos y en cada municipio se identificaron los diferentes niveles de capital que poseen y el grado en que estos capitales son significativamente diferentes entre grupos. El cuadro N° 1 presenta el resumen estos resultados.



**Cuadro N° 1**  
**Capitales en los tres estratos por municipio**

1. Características:	Comunidades de Umala				Comunidades de Ancoraimes			
	I	II	III	Sig	I	II	III	Sig
Ingreso total del hogar	32110	17531.2	12226	*	15056	7141	5676	*
Migración temporal	0,32	0,19	0,27		0,37	0,45	0,30	
Numero de familias	58	60	63		8	66	73	
<b>2. Capital económico y financiero:</b>								
Ganado ovino total	41.3	24.9	22.9	*	24.5	15.6	19	
Ganado vacuno total	8.2	7	5.1	*	3.8	2.5	2.8	
Ganado ovino criollo	42.7	37.7	26.1		24.5	17.3	21.4	
Ganado ovino mejorado	50.5	23.9	29.2	*				
Ganado vacuno criollo	5.8	4.5	4.1		3.8	2.8	3.2	
Ganado vacuno mejorado	9.2	8.6	6.3	*		2.3		
Ingreso total en efectivo	19321.9	10636.4	6391.5	*	13002.6	5836.9	4354.3	*
Ingreso laboral total	6667.6	2334	2673	*	6760	2977	2263.8	
Ingreso total agropecuario en efectivo	15759.21	9110.47	4389.74	*	10043.9	3626.4	2903.61	*
Ingreso por remesas	745.6	251.11	580.6	*	847.5	1162.86	642.38	
Reservas de chuño (en @)	32.4	23.4	12.1	*	4.9	4.6	3.6	
<b>3. Capital humano:</b>								
Escolaridad del jefe de hogar	6.5	8.5	3.6	*	7.6	6.8	3.8	*
Escolaridad del jefe de hogar monoparental	4	7.3	2.3		4	7	1.5	
Edad del jefe de hogar	53	32.9	62.4	*	52.5	35	59	*
Mano de obra familiar (Miembros del hogar y edades)	6.8	2.9	3.7	*	7.8	3.2	3.4	
<b>4. Capital Natural:</b>								
Has sembradas de Alfalfa	2.3	1.3	1.4	*	0.1	0.1	0.1	
Has.de pastizales natives	2.8	1.9	1.8		1	0.8	1.2	
Has. en descanso (2005-2006)	5.6	4.5	3.9		2.9	0.8	1.1	*
Promedio de años de terrenos en descanso	4.7	4.8	5.2		4.9	3.8	4	
Has. De terreno sembradas el 2005-2006	5.2	3	2.2	*	0.8	0.5	0.5	
Número de cultivos	3	2.8	2.5	*	6	4.8	4.6	*
Variedades de papa	4.1	3.8	3.4	*	2.4	2.2	1.9	
Índice de diversificación de ingresos Familiares	2.3912	2.408	2.357		2.07	2.244	2.247	
Índice de diversificación de ingresos por cultivos	1.864	1.748	1.731		2.196	2.357	2.541	

UMBRALES

<b>5. Eventos climatológicos:</b>							
Eventos Climatológicos que afectaron severamente su producción	0,92	0,71	0,90		1	1	0,99
Estrategias para enfrentar pérdidas en la producción agrícola							
Vendieron sus animales	0,02	0,13	0,04		0,88	0,74	0,76
Utilizaron sus ahorros	0,69	0,52	0,51		0,75	0,62	0,60
Se prestaron dinero o víveres	0,14	0,19	0,13		0,13	0,33	0,28
Tuvieron que migrar para trabajar	0,45	0,19	0,42	*	0,13	0,26	0,25
Estrategias para enfrentar pérdidas en la producción pecuaria							
Vendieron sus animales	0,77	0,73	0,73		0,75	0,81	0,77
Utilizaron sus ahorros	0,44	0,50	0,27		0,25	0,18	0,19
Se prestaron dinero o víveres	0,09	0,15	0,07		0	0,09	0,08
Tuvieron que migrar para trabajar	0,23	0,12	0,16		0	0,09	0,05
<b>6. Uso de servicios financieros:</b>							
Obtención de algún préstamo en los últimos 5 años	0,27	0,28	0,19		0,38	0,33	0,19
Préstamos obtenidos de instituciones financieras	0,88	0,63	0,42	*	0,67	0,18	0,21
Préstamos obtenidos de amigos y/o familiares	0,13	0,38	0,58	*	0,33	0,82	0,79

Las diferencias entre grupos son estadísticamente significativas ;  
 p<0,05 Diferencias significativas entre grupos

En el caso del Municipio de Umala, las diferencias en los niveles de una mayoría de los capitales son consistente y estadísticamente significativas. En el caso del ganado ovino y vacuno (mejorado y criollo), es siempre el primer grupo de hogares “activos” los que en promedio tienen mayor ganado que el grupo de familias jóvenes y pasivas. Las diferencias son estadísticamente significativas, lo que refleja consistentes diferencias en el stock de ganado entre estos tres grupos. Los ingresos familiares reflejan el capital económico de la unidad familiar, y han sido desagregados en sus diversas fuentes. Como en el caso del ganado, las diferencias entre los grupos son sistemáticas y estadísticamente significativas entre los grupos de familias, y donde las familias activas son siempre las que tienen mayores niveles de ingresos.

Una excepción se encuentra en los ingresos provenientes de remesas, es decir ingresos que se reciben de familiares que residen fuera de la comunidad. En este caso son las familias caracterizadas como pasivas, es decir aquellas con los menores ingresos familiares, las que en promedio reciben

mayores ingresos por remesas que las familias jóvenes. Las remesas reflejan la importancia de la migración en los ingresos familiares, y son una fuente importante de los ingresos para la suavización del consumo.

Sin duda, y como se demuestra en estudios sobre migración rural en Bolivia (Jiménez, 1999), la migración es una característica fundamental de las estrategias de vida adoptadas por las familias en Umala y Ancoraimes. Es importante diferenciar entre dos tipos de migración, la temporal que se refleja en los viajes temporales que se realizan en busca de empleo asalariado fuera de la comunidad, y la permanente que se refleja en el cambio de residencia de los emigrantes fuera de la comunidad. Ambas tienen un impacto sobre los ingresos familiares. Los ingresos laborales son los que provienen de la migración temporal en procura de empleo asalariado. En el caso de Umala son las familias con menores capitales las que más dependen de esta fuente de ingresos. Esto se refleja en la participación porcentual de los ingresos por salarios en los ingresos en efectivo y en los ingresos familiares totales. En economías organizadas alrededor de la agricultura se esperaría que los ingresos en efectivo provengan fundamentalmente de la comercialización de productos agrícolas y pecuarios. Este no es el caso para el grupo de familias “pasivas” en Umala para las cuales un 44% de sus ingresos en efectivo provienen de los ingresos laborales percibidos por la migración temporal.<sup>2</sup> Lo son sí para los otros dos grupos.

En términos de capital natural, una forma de medirlo es a través del índice de diversificación de ingresos y de cultivos que mide la maximización en el uso de todos los recursos disponibles. Este índice considera el número de diversas actividades generadoras de ingresos de la unidad familiar así

---

2 La migración por sí misma no es negativa, y refleja más bien una estrategia de adaptación a cambios. Un análisis más profundo del rol de la migración entre estos tres grupos de familias identificados deberá incluir un análisis de las características de los empleos a los que acceden los emigrantes y de las implicaciones de esta forma de integración a un mercado laboral asalariado. Esto involucra también identificar hasta que punto la migración responde a fuerzas de “expulsión” por falta de capitales o más bien a fuerzas de “atracción” en los centros de empleo. En un trabajo de investigación previo Valdivia (2001) encontró en la provincia de Aroma la migración era una respuesta eventual y puntual, y no una opción constante en la cartera económica de las familias. Aquéllos con más conexiones conseguían empleos ventajosos, y los que no tenían conexiones trabajaban como jornaleros durante la sequía de mediados de los noventas.

como la relativa contribución de cada una de ellas. El índice usado para este cálculo es la inversa del Índice de Diversidad de Simpson (Valdivia et al, 1996) medido de la siguiente manera:

$$D = \sum_{i=1}^n \frac{1}{p_i^2} \text{ , donde } p \text{ es la proporción de la actividad generadora de ingresos "i"}$$

El valor de este índice va desde 1 para una unidad familiar que sólo desarrolla una actividad generadora de ingresos y aumenta a medida que hay no solamente más actividades pero también a medida que la participación de cada actividad es más equitativa en la composición de los ingresos (Valdivia, 2001:222)

Los niveles mayores a uno del índice de diversificación muestran que la diversificación de ingresos y la diversificación de cultivos es una estrategia ampliamente asumida por los tres grupos de familias (Ellis, 1998; Jiménez, et.al 2003). Otra forma de medir el capital natural es analizando las características de acceso y uso de tierras. En el caso de Umala, los resultados muestran que son las familias “activas” las que tienen en promedio mayor acceso a tierras y dedican más tierra a la producción de alfalfa, lo que refleja las necesidades de consumo para mantener su capital de ganado, y al mismo tiempo es un indicador de acceso a mejores recursos, en este caso terrenos con acceso al agua, irrigación.

Las características identificadas en los niveles de capitales en las comunidades de Umala no son necesariamente las mismas en el caso de Ancoraimes. Es más, los resultados demuestran que el acceso y uso de capitales y las estrategias de vida en ambos municipios son diferentes.

Para comenzar, en el caso del capital financiero por ejemplo, en promedio en el Municipio de Ancoraimes, las familias tienen la mitad de ganado ovino y vacuno que en Umala. Las diferencias en los ingresos entre los tres grupos son consistentes, es decir en todos los casos son las familias caracterizadas como “activas” las que perciben mayores niveles de ingresos que las familias jóvenes y que las familias “pasivas.” Lo que es importante notar es que en Ancoraimes las familias dependen más de los ingresos por

migración, donde el ingreso laboral (por empleo asalariado temporal fuera de la comunidad) representa entre el 40 y 57% del ingreso total en efectivo. La importancia de la migración es aún mayor en el caso de las familias “pasivas” que llegan a depender más de las estrategias de migración y empleo asalariado fuera de la comunidad.

En el caso del capital natural, y como en Umala, las familias activas son las que tienen mayores tierras, lo que se refleja en tener más tierras sembradas, y más tierras en descanso. La diferencia en relación a Umala, es que en Ancoraimes hay menos tierra dedicada a la alfalfa y a los pastizales nativos, lo que refleja que la ganadería no tiene la misma oportunidad de desarrollo, o el mismo potencial que en Umala, debido a la fragmentación de tierras, aun cuando todavía puede servir como un mecanismo de ahorro.<sup>3</sup>

En general qué se puede concluir de los resultados encontrados en los dos municipios estudiados? En Umala las familias con los más altos ingresos caracterizados como “activas” apuntan a una combinación efectiva de ganadería con la agricultura. Participan también en migración temporal, pero esta parece más bien responder a factores de “atracción” de la mano de obra más que a factores de expulsión. En el caso de las familias jóvenes, estas parecen apostar a las mismas estrategias, con la diferencia que tienen un capital financiero que tiende a ser la mitad del capital de las familias activas lo que se refleja también en los ingresos totales. Lo que las familias jóvenes poseen es mayor capital humano, y están en los inicios en los procesos de acumulación de otros capitales. Considerando que éstas se encuentran en la etapa ascendente de su ciclo de vida, se esperaría entonces que con el tiempo puedan alcanzar los niveles de capital financiero de las familias activas y tal vez superarlos. Finalmente, las familias pasivas son las que tienen menos capital financiero, menos capital humano y menos capital natural, reflejado en el acceso y uso de tierras, y consistente con el ciclo de vida en el que en las últimas etapas las familias consumen sus capitales (Kusterer, 1989). Estas

---

3 En general, no hay diferencias estadísticamente significadas en el acceso y uso de capitales entre los tres grupos de familias en Ancoraimes. Esto puede reflejar el hecho de que ingresos y ciclo de vida no hayan sido buenos determinantes de identificación de diferencias como lo fueron en Umala, y que otras variables tales como los propios capitales podrían utilizarse para el ejercicio de identificación de grupos diferenciados a través de conglomerados.

son las familias que más dependen de los ingresos por migraciones donde los hijos fuera del hogar son su forma de seguro en la vejez.

En el caso de Ancoraimes es importante notar que en promedio las familias tienen un ingreso total que es un poco menos de la mitad de las familias en Umala. Las estrategias de vida en Ancoraimes dependen más de la migración que en Umala. Las familias caracterizadas como “activas” parecen ser las que mayor capital natural tienen (reflejado en el acceso y uso de sus tierras), y han apostado a la agricultura y ganadería conjuntamente. En el otro extremo se encuentran las familias pasivas, las que dependen más de remesas y de ingresos laborales que resultan de la migración temporal.

Las comparaciones entre las dos regiones y entre los tres grupos encontrados nos llevan a considerar similitudes y diferencias en las estrategias reflejadas en las carteras de ingresos, y en las opciones de migración. Por un lado si bien encontramos a los mismos tipos de grupos, vemos que la migración es un alternativa que se ha convertido en permanente por la opciones reducidas de generar ingresos con los capitales que controlan o a los que acceden las familias en Ancoraimes. Los grupos con diferentes estrategias de vida pueden desarrollar diferentes procesos de capitalización o descapitalización (Zimmerman y Carter, 2003) utilizando capitales para la suavización del consumo.

El cuadro 1, sección 5 y 6, muestra los eventos climáticos enfrentados en cada región, y por cada uno de los grupos. Se muestra que no hay diferencias significativas entre grupos, y que los eventos climatológicos que afectaron severamente su producción fluctúa entre 70 y 100%. En Umala el 69% tuvieron perjuicios en la producción agrícola, y el 62 por ciento en la producción pecuaria. En Ancoraimes el 95% tuvo pérdidas en la producción agrícola, y el 85% en la producción ganadera. Cómo se enfrentaron estos eventos durante el año que precedió a la encuesta? Se observa que la única estrategia en la que hay diferencias en Umala, es la migración, donde el grupo II es el que menos utiliza esta estrategia, menos del 20%, mientras que el 45% de los activos y el 24% de los pasivos la utilizaron.

La principal estrategia en esa región fue el uso de los ahorros y la migración, evitando el uso de los capitales productivos. No así el caso de Ancoraimes, donde además de los ahorros, el mayor porcentaje de familias (del

74 al 80%) también se vendió animales en los tres grupos identificados. La pérdidas en ganadería se enfrentaron con venta de animales tanto en Ancoraimes como Umala. En esta última región el uso de los ahorros también es bastante difundido, apuntando a una mayor capacidad de ahorro, y a un menor uso de los capitales productivos. Los servicios financieros (cuadro 1, sección 7) ha sido utilizados en los últimos cinco años por un promedio del 25 a 30% de los hogares en Umala y en Ancoraimes. Los préstamos de instituciones financieras fueron las más importantes para el 88% de los que recibieron algún préstamo en el año de la encuesta. Los préstamos de familiares son más importantes en Ancoraimes para los que recibieron algún préstamo.

Las estrategias que implican descapitalización y vulnerabilidad, son las que representan pérdida de capitales, como lo es la venta de ganado. Los productivos, el ganado, tiende a ser utilizado en esa forma en Ancoraimes más que en Umala, aun cuando en Umala sí es importante cuando hay perdidas en ganadería. Sí se concluye en esta sección, que hubo impactos en la producción por los eventos climáticos y que las estrategias de mitigación hacen uso de los capitales productivos (Zimmerman y Carter, 2003). Qué representa esto en vulnerabilidad y percepción de riesgos y temor?

### **Peligros, control y miedo: un análisis de las diferencias de percepciones sobre cambios climáticos y de mercado**

Los cambios de clima y de mercados hacen que los pequeños productores agropecuarios como las unidades familiares de Umala y Ancoraimes sean más vulnerables. Las percepciones sobre estos cambios y el grado de control que las personas pudieran tener sobre ellos tienen un impacto en la organización de la producción en las estrategias de vida adoptadas y por lo tanto en la vulnerabilidad de la familia en el largo plazo.

En general, los resultados de talleres de diagnóstico participativo realizados en las comunidades de este estudio han logrado identificar tres conclusiones generales sobre los cambios climáticos locales: (1) El clima se está volviendo mas caliente y seco, (2) Es menos predecible, y por lo tanto sequías e inundaciones hacen mas difíciles las labores agrícolas, y (3) Algunos eventos como las lluvias son mas extremos y mas intensos.

Los resultados de la investigación concluyen que el altiplano se encuentra en un proceso de mayor desertificación y de mayores heladas. Se pronostica que las máximas temperaturas subirán, y la evapotranspiración también, y los cambios en las mínimas temperaturas serán variables.

Una forma de analizar el grado en que estos cambios tienen un impacto sobre la vulnerabilidad de las poblaciones en los dos municipios estudiados es identificando y evaluando cuántas veces se han visto afectados por los eventos, cómo se han enfrentado, y qué capitales o recursos invirtieron para mitigar los efectos del evento. Cuando se utilizan capitales para mitigar, conlleva un incremento en la vulnerabilidad, pues puede resultar en un proceso de descapitalización, en especial cuando estos eventos se repiten con frecuencia. El cuadro 1, en las secciones 4 y 5, presenta los eventos y las formas en que porcentaje de las familias utilizan cada medida de mitigación.

En el cuadro 2 se presentan las percepciones de los peligros a nivel familiar, e incluyen los peligros climatológicos, de mercado y otros como los agrícolas y familiares. En las encuestas de hogar se preguntó en que medida diferentes eventos que fueron identificados a través de grupos focales, se consideran un peligro para la familia. Después se preguntó que capacidad de controlar o lidiar con el evento percibida que tenía el entrevistado (masculino M; femenino F). Con la escala Likert del 1 al 5, se solicitó al entrevistado clasificar si el evento era o no una amenaza o peligro, 1 que no lo es hasta 5 que significa amenaza extrema. El cuadro también indica cuando hay diferencias entre grupos con respecto a la percepción de cada peligro entre grupos en cada región. Se nota que todas las promedios son mayores a 3, sin importar a qué grupo de riesgos o peligros identificados pertenecen. Se aproximan o están alrededor de 4, lo cual indica que se percibe como un peligro o amenaza fuerte. Los eventos que más se acercan a amenaza extrema son aquellos relacionados a cambios climatológicos como las sequías e inundaciones en el caso de Umala, y el cambio del clima y las heladas e inundaciones en el caso de Ancoraimas. Las percepciones sobre estos peligros son mayores en Umala. Hay que señalar que en Umala sólo se perciben los peligros en forma diferente entre grupos, sólo en el caso de los precios bajos para el ganado, la pérdida de oportunidades de trabajo asalariado, las plagas en los cultivos y la baja fertilidad de los suelos. En el



caso del ganado el peligro es mayor para los ancianos; en el caso de la pérdida de oportunidades de trabajo también lo es para las familias “activas”. En el caso del peligro de las plagas este es también hay diferencias significativas, donde los jóvenes y los pasivos que cuentan con menos recursos para su control. La baja fertilidad del suelo es de más preocupación para las familias pasivas.

**Cuadro Nº 2**  
**Percepciones de Peligros a Nivel Familiar**

RIESGOS / PELIGROS	UMALA				ANCORAIMES			
	I	II	III	Sig	I	II	III	Sig
<b>RIESGOS CLIMATICOS</b>								
Granizo (cultivos o animales)	4.07	3.83	4.03		3.88	3.71	3.71	
Heladas (cultivos o ganado)	4.32	4.41	4.44		3.75	3.92	3.9	
Sequía	4.64	4.76	4.76		3.63	3.86	3.78	
Inundaciones	4.23	4.28	4.37		3.88	3.92	3.88	
El cambio de Clima	3.63	3.79	3.89		3.75	4.08	3.99	
<b>RIESGOS DE MERCADO</b>								
Precios bajos del cultivo en el mercado	3.58	3.53	3.81		3.63	3.85	3.89	
Precios bajos para el ganado en el mercado	3.63	3.63	3.98	*	4.13	3.95	3.93	
Bloqueos	3.05	2.93	3.16		3	3.42	3.27	
Perdida de oportunidades de trabajo asalariado	2.68	2.11	2.77	*	3.88	3.97	4.03	
<b>OTROS RIESGOS</b>								
Plagas que afecten los cultivos	3.08	3.22	3.56	*	3.38	3.86	3.95	*
Mortandad del ganado	3.37	3.54	3.72		3.25	3.83	3.75	
Baja fertilidad de suelos	3.35	3.39	3.78	*	3.5	4.12	4.08	
Enfermedades de los hijos	3.78	3.95	4.02		4.25	4.09	3.99	
Adulto se enferme	3.62	3.81	3.86		4	3.97	4.04	

p<0,05 Diferencias significativas entre grupos

1= no es una amenaza o peligro

2= es una amenaza mínima

3= es una amenaza moderada

4= es una amenaza muy fuerte

5= es una amenaza extrema

Para la región de Ancoraimes se encuentra que sólo el peligro de las plagas se percibe en forma diferenciada entre grupos, donde las familias de más altos ingresos (los activos) sienten un menor peligro, relativo, que los otros dos grupos. En los otros peligros no existen diferencias entre los grupos, indicando que el ingreso, y los capitales no influyen sobre cómo se perciben estos peligros.

En un segundo lugar se encuentran los riesgos asociados a cambios en el mercado, particularmente referidos a bajos precios de venta del ganado y de productos agrícolas. Otros peligros mayores incluyen las plagas que afectan sus cultivos, la mortandad de su ganado y la baja fertilidad de los suelos. Una característica importante de todos los valores es que son consistentemente mayores para el grupo de familias identificadas como pasivas, es decir aquellas con menores niveles de ingresos menores capitales. Son precisamente estas familias que perciben un mayor riesgo o peligro frente a estos eventos.

El Cuadro N° 3 resume las percepciones sobre la capacidad de control por género, que sienten las personas sobre los eventos de riesgo/peligro identificados anteriormente. En el caso de los eventos climatológicos como la sequía, la inundación, las heladas y el cambio climático, se observa que consistentemente los resultados se acercan a 1, lo que significa que los entrevistados sienten que no tienen control sobre el peligro. Se nota en las respuestas que la sensación de control es mayor en el caso de las enfermedades del ganado, las plagas en los cultivos y a la fertilidad del suelo. Las respuestas de ambos, hombres y mujeres, son similares aun cuando los hombres por lo general expresan una mayor capacidad de control.

En el único caso en el que se encuentran diferencias significativas entre grupos es en la capacidad de manejo de las plagas que afectan los cultivos. Esto es de interés pues se anticipa que con el cambio climático también se pronostican incrementos en la ocurrencia de plagas y enfermedades. Sin embargo, cabe notar que en estos momentos los peligros relacionados a la variabilidad extrema del corto plazo (inundaciones, heladas y sequías) son los que suceden con más frecuencia en Umala. No es así en el caso de Ancoraimes, donde la percepción del cambio climático es el principal peligro.

**Cuadro N° 3**  
**Percepciones sobre la Capacidad de Control de Riesgos por Género**

CONTROL	UMALA				ANCORAIMES			
	I	II	III	Sig	I	II	III	Sig
	F	F	F		F	F	F	
	M	M	M		M	M	M	
<b>RIESGOS CLIMATICOS</b>								
Granizo (cultivos o animales)	2.24	2.43	2.04		1.67	1.62	1.54	
	2.77	2.45	2.88		1.38	2.34	1.79	*
Heladas (cultivos o ganado)	1.3	1.33	1.23		1.33	1.85	1.67	
	1.54	1.57	1.52		2	2.47	2.15	
Sequía	1.19	1.22	1.13		1.83	1.58	1.55	
	1.18	1.29	1.19		2.63	1.87	1.82	
Inundaciones	1.43	1.41	1.1		1.4	1.75	1.51	
	1.68	1.8	1.29		1.5	2.04	1.97	
El cambio de Clima	1.44	1.24	1.14		1.67	1.4	1.53	
	1.47	1.35	1.2		1.25	1.51	1.43	
<b>RIESGOS DE MERCADO</b>								
Precios bajos del cultivo en el mercado	1.93	2.2	1.77		2.67	1.89	1.89	
	2.5	2.71	1.98	*	2.25	2.17	2.39	
Precios bajos para el ganado en el mercado	2.11	2.19	1.67		2	1.79	2.04	
	2.64	2.8	1.76	*	2.63	2.4	2.46	
Bloqueos	1.87	1.92	1.39	*	1.67	1.7	1.66	
	2.21	2.37	1.46	*	2.88	2	1.87	
Pérdida de oportunidades de trabajo asalariado	1.64	1.6	1.66		1.83	1.43	1.46	
	1.52	1.59	1.9		1.88	1.91	1.67	
<b>OTROS RIESGOS</b>								
Plagas que afecten los cultivos	3.37	3.12	2.81		1.83	2.72	3.19	*
	3.77	3.82	3.05	*	2.88	3.21	3.41	
Mortandad del ganado	2.96	2.76	2.58		2.5	2.91	3	
	3.65	3.6	3.22		3.5	3	3.34	
Baja fertilidad de suelos	2.7	2.5	2.19		2	1.6	1.8	
	3.36	3.44	2.45	*	2.88	2.04	2.07	
Enfermedades de los hijos	3.02	3.15	2.33	*	2.5	3.02	2.84	
	3.34	3.34	2.32	*	3.38	3.07	3.02	
Adulto se enferme	2.56	2.31	2.13		3	2.33	2.25	
	2.66	2.78	2	*	2.88	2.46	2.48	

p<0,05 Diferencias significativas entre grupos

1= no tiene ningún control

2= mas o menos incontrolable

3= no esta seguro de poder controlarlo

4= se puede controlar un poco

5= completamente bajo su control

En el Cuadro N° 4 se muestra cómo los eventos climáticos, con excepción del cambio climático, se sienten con más intensidad en el caso de Umala. Esto es así tanto para hombres como para mujeres. El caso de inundaciones es la excepción. El temor al cambio climático se siente con más intensidad en los hombres y mujeres de Ancoraimes. En este caso no hay diferencias entre hombres en Umala y Ancoraimes, pero sí entre mujeres. En el caso de los temores con respecto a los riesgos del mercado, tanto los hombres como las mujeres de Umala tienen mucho más temor por lo que puede pasar con los precios del ganado, y en el caso de los hombres hay también diferencias significativas en relación a los precios de los cultivos entre Umala y Ancoraimes. Sin embargo hay que señalar que en este año, 2005-2006, los principales riesgos percibidos fueron más los climáticos que los del mercado.

Los resultados con respecto a las percepciones de los peligros, la capacidad de controlarlos, así como los sentimientos que generan se reflejan en las experiencias sufridas con los diferentes tipos de riesgos. El 94.5 por ciento de los encuestados señala haber sufrido pérdidas en la producción en el año de la encuesta. Las sequías afectaron al 10 por ciento de la población encuestada, las inundaciones al 15.2 por ciento, y el granizo al 15.7 por ciento. Cabe notar que las pérdidas por sequía fluctúan entre el 8 y 50 por ciento, mientras que las por inundación son más amplias, del 2 al 80 por ciento. Sin embargo el evento que afectó a una mayor proporción de los encuestados fueron las heladas, 32.4 por ciento del total, con pérdidas que fluctúan entre el 3 y el 50 por ciento de la producción.

El efecto de las plagas también es significativo, pues afecta al 90.8 por ciento de los encuestados. No así el efecto de los precios bajos, que sólo fueron problema para el 3 por ciento de la muestra. Las pérdidas en ganadería por las heladas afectaron al 18 por ciento, mientras que las enfermedades de algún tipo afectaron al 75 por ciento de los encuestados. Alrededor del 48 por ciento expresaron haber tenido pérdidas en sus propias actividades agrícolas, mientras que el 70 por ciento pensaba que este es un problema que no es personal si no más bien enfrentado por toda la comunidad. Una impresión similar se tiene respecto a la ganadería, donde el 61 por ciento de los encuestados piensa que los problemas que sufren son en realidad problemas que enfrenta toda la comunidad. Esto lleva a ponderar acerca de la situación de

riesgo compartido, que se percibe como muy alto. Una consecuencia es que el vecino dentro de la misma comunidad tendrá pocas posibilidades de ayuda mutua, por el hecho de que los riesgos no son idiosincráticos.

**Cuadro N° 4**  
**Percepciones sobre Temores por Género**

TEMOR	UMALA				ANCORAIMES			
	I	II	III	Sig	I	II	III	Sig
	F	F	F		F	F	F	
	M	M	M		M	M	M	
<b>RIESGOS CLIMATICOS</b>								
Granizo (cultivos o animales)	2.89	2.71	2.65		2.5	2.6	2.54	
	2.66	2.49	2.33		1.88	2.37	2.49	
Heladas (cultivos o ganado)	2.96	2.86	2.88		2.83	2.73	2.64	
	2.89	2.73	2.76		2.5	2.53	2.57	
Sequía	2.98	2.96	2.94		2.33	2.79	2.61	
	2.98	2.96	2.9		2.13	2.61	2.64	
Inundaciones	2.76	2.88	2.79		2.5	2.67	2.58	
	2.82	2.75	2.86		2.5	2.8	2.79	
El cambio de Clima	2.41	2.49	2.77	*	2.33	2.75	2.62	
	2.33	2.33	2.71	*	2.5	2.81	2.7	
<b>RIESGOS DE MERCADO</b>								
Precios bajos del cultivo en el mercado	2.65	2.65	2.52		2	2.27	2.36	
	2.23	2.39	2.36		2.25	2.36	2.26	
Precios bajos para el ganado en el mercado	2.78	2.73	2.69		2.17	2.44	2.45	
	2.39	2.6	2.49		2.5	2.43	2.36	
Bloqueos	2.39	2.18	2.48		2.33	2.79	2.69	
	1.98	1.9	2		2.63	2.55	2.41	
Pérdida de trabajo de algún miembro de la familia que vive fuera de la comunidad	2.14	1.62	2.41	*	2.83	2.73	2.84	
	1.79	1.61	2.12	*	2.63	2.6	2.69	
<b>OTROS RIESGOS</b>								
Plagas que afecten los cultivos	2.04	2.16	2.33		2.5	2.25	2.39	
	1.79	1.65	2.19	*	2.25	1.98	1.97	
Mortandad del ganado	2.31	2.48	2.53		2.83	2.33	2.42	
	2.02	2.14	2.45		2	1.87	1.93	
Baja fertilidad de suelos	2.24	2.33	2.31		2.83	2.71	2.65	
	2.04	1.96	2.12		2.57	2.51	2.61	
Enfermedades de los hijos	2.91	2.96	2.86		3	2.77	2.73	
	2.73	2.75	2.81		2.63	2.72	2.66	
Adulto se enferme	2.7	2.67	2.79		2.83	2.88	2.89	
	2.54	2.49	2.69		2.63	2.74	2.76	

\*  $p < 0,05$  Diferencias significativas entre grupos

1= un riesgo común que no le preocupa

2= no esta seguro de cómo lo haría sentirse

3= lo asusta terriblemente o le da miedo

Estos eventos se mitigan a través de varios tipos de estrategias ex post. Las respuestas de mitigación fueron principalmente individuales, y no de ayuda mutua en la comunidad, ni por ayuda de la municipalidad. La principal, en el caso de pérdidas agrícolas fue el uso de ahorros (60% de los encuestados) y la venta de ganado (43%). El 30% recurrió a la migración temporal y en menor proporción se obtuvieron préstamos (23%), ayuda de familiares fuera de la comunidad (11%) y uso de reservas (4%). Cuando el perjuicio se da en la ganadería las medidas de mitigación dependen en una mayoría en la venta de ganado para generar liquidez (76.8%). Ahorros, migración y préstamos juegan un papel mucho menor en este caso. La ganadería cumple un rol esencial en la suavización del consumo (Valdivia, 2001), y la pérdida de ganado, por ser capital productivo, contribuye a un incremento de la vulnerabilidad.

A las familias entrevistadas se les preguntó qué eventos recordaban, que fueran los más extremos. El 47% se refirió a sequías, el 21.7% a inundaciones y el 20% a heladas, como los peores. En términos de años se mencionaron eventos a partir de 1950. Entre 1950 y 1989 se concentran el 54% de los eventos, un período de 35 años. Entre 1990 y el 2007 el 46% recuerda los eventos más extremos, lo que parece apuntar a un incremento en la intensidad pues el último período sólo cubre 16 años. Los años más recordados incluyen el período 1981, 1982 y 1983, y el período 2001-2003, ambos de eventos ENSO. Es posible que las familias tiendan a recordar los eventos más recientes, más que los pasados. Sin embargo en esta muestra el recuerdo cubre más de cincuenta años. Estos recuerdos tienden a coincidir con las tendencias observadas.

## Conclusiones

La identificación de estrategias de vida a partir del nivel de ingresos total (efectivo y el de autoconsumo, valorado a precios en cada comunidad) permitió identificar tres grupo en cada región. Umala representada por cuatro

comunidades que comprenden la zona alta y la baja, esta última dentro de la cuenca lechera. Ancoraimes representada por cinco comunidades, que transectan la cuenca desde la parte más alta hasta el Lago Titicaca. El uso de las variables ingresos, educación y edad del jefe masculino del hogar, en hogares con miembros masculinos, o la de la mujer en el caso de que ella fuera líder del hogar, fueron las variables representando el capital humano y el ciclo de vida. Con este análisis se identifican tres grupos de conglomerados en cada región, que representan a las familias activas, las jóvenes y los pasivos, la población mayor. El análisis permitió identificar a los grupos y se encontraron diferencias significativas entre ellos, en especial en torno al tipo y monto de los capitales, así como a las actividades productivas dentro y fuera de la agricultura. El análisis también mostró que una gran mayoría de las familias en ambas regiones sufre de los efectos del clima y que en el año de la encuesta sufrieron en una alta proporción de algún impacto en la producción tanto agrícola como ganadera. Las estrategias de mitigación en es año consistieron de la venta de ganado en Ancoraimes, región con menores ingresos absolutos en todos los grupos. El estudio muestra un proceso de mitigación utilizando capitales productivos. También se observa que es en esta región donde el ingreso laboral es muy importante, casi el cincuenta por ciento de los ingresos. Esta es una actividad, que si se realiza en forma permanente muestra más bien una estrategia rural de desarrollo (Bebbington 1999) donde las alternativas ya no se cimientan sólo o principalmente en la agricultura y ganadería, sino más bien en oportunidades que no dependen del clima, como lo es el empleo fuera de la región. Esta estrategia puede sin embargo tener efectos negativos en la familia por la ausencia prolongada de alguno de sus miembros adultos. Es sí una mecanismo de suavización del ingreso, pues la actividad que se incluye en la cartera económica no se ve afectada por el clima y los precios del mercado agropecuario. Es en esta región además donde hay una gran preocupación por el cambio climático, las inundaciones y las heladas (las últimas dos reflejan variabilidad climática, con extremos que se presentan con el cambio climático). Los bajos ingresos y la pérdida progresiva de capitales ponen a las comunidades de Ancoraimes en una situación de vulnerabilidad, y con estrategias de mitigación de eventos que los entrapan en la pobreza. Como se señaló con anterioridad,

ahora es necesario entender cómo se ligan a las actividades fuera de la comunidades, por ejemplo la naturaleza de la migración, y los empleos que se consiguen para determinar cómo puede esta actividad ser una fuente de capital para poder invertir en actividades más resilientes a la variabilidad y a la desertificación. El problema del agua es central a esta región, en especial en el mediano plazo, los pronósticos a 30, 40 y 50 años.

Los hogares de Umala están también enfrentando eventos climáticos, pero en la agricultura no se ven en la necesidad de descapitalizarse para lidiar o mitigar un evento. Si bien la ganadería y la agricultura son fuentes importantes de ingresos, también lo es el ingreso laboral, aún cuando en una proporción menor que en Ancoraimes. Los hombres muestran un mayor control relativo que las mujeres de los posibles precios bajos para los productos agrícolas y ganaderos, con diferencias significativas entre grupos, donde los mayores (pasivos) se encuentran en una posición más vulnerable. Los peligros climáticos, en este caso la sequía y las heladas (que van de la mano) son la principal preocupación. Mayor control se siente en torno a las actividades productivas y a los problemas con plagas en los cultivos y enfermedades en el ganado.

El temor frente a estos eventos es otra forma de aproximarse a entender la capacidad de control o de negociación que se tiene de un shock. Los resultados (que se mostraron en el cuadro N° 4) los precios bajos para el ganado son los que generan mayor temor en Umala, donde esta actividad es importante en la generación de ingresos. En forma similar, en el caso de Ancoraimes la preocupación es más alta con respecto a la pérdida de trabajo de algún miembro que vive fuera de la comunidad, pues esta es una fuente importante de remesas y de préstamos. Es necesario anotar que si bien los grupos de Ancoraimes consideran que tienen un mayor control relativo que los de Umala con respecto al cambio climático, lo cual se refleja en un menor temor relativo en Ancoraimes. Aun cuando esta región es más pobre, una de las actividades importantes en las estrategias de vida es el empleo, y de allí más bien su mayor temor en la pérdida de empleo.

En general se encuentra con este estudio que los hogares en ambas regiones todavía no han llegado a establecer medidas preventivas al shock, ni medidas de mediano plazo que lleven a la adaptación al cambio climático. El entender las percepciones actuales, y poder contrastarlas con lo que



los estudios climatológicos, en biodiversidad y plagas, y el entendimiento del comportamiento del mercado para poder apostar a oportunidades que incremente simultáneamente la resiliencia valorando cultivos nativos mejor adaptados a la variabilidad, a través del conocimiento local, y de su valoración en mercados de altos ingresos, son unos de los pasos a seguir, para poder desarrollar propuestas con los tomadores de decisiones rurales, que ayuden a desarrollar una actitud anticipación que lleve a estrategias más resilientes a la variabilidad y cambio climático. Regresamos en estas conclusiones por lo tanto al discurso del Presidente Evo Morales y al mecanismo de cambio climático desarrollado por el programa nacional de cambio climático, pues es necesario que en los procesos se incorporaren las comunidades rurales que no sólo experimentan sus efectos, sino que es en el éxito de los pobladores rurales en sus negociaciones lidiando con estos cambios, que se protegerá el medio ambiente, y los servicios ambientales que prestan estas regiones. Es necesario afinar el estudio de estrategias para poder identificar en qué forma los conocimientos locales y nuevos pueden apoyar el proceso de adaptación, así cómo entender el rol del capital político en estos procesos, que articulen a las comunidades con las instancias de gobierno que están abocadas a apoyar estos cambios a estrategias de adaptación al cambio, utilizando los conocimientos locales, valorando los recursos nativos, y explorando vías de mercado que sean consistentes con un mayor poder de negociación de las comunidades rurales, y con productos que se basen en una mayor valoración de la biodiversidad.

## Referencias Bibliográficas

- ALBARRACIN, Jorge  
2002 La Teoría del Riesgo y el Manejo del Concepto Riesgo en las Sociedades Agropecuarias Andinas. CIDES-UMSA.
- ADATO, M. y R. MEINZEN-DICK  
2002 Studying the impact of agricultural research on poverty using the sustainable livelihoods approach. Prepared for International Conference on Impact of Agricultural Research and Develop-

- ment. San José Costa Rica. February.
- ARANA I.; M. GARCÍA; y M. APARICIO  
 2007 El Cambio Climático en Bolivia (Análisis, síntesis de impactos y adaptación). Programa Nacional de Cambios Climáticos. La Paz Bolivia.
- ARANDA PARDO, Ivar; M. GARCÍA; M. APARICIO; M. CABRERA  
 2007 Mecanismo Nacional de Adaptación al cambio Climático. Programa Nacional de Cambio Climático. Ministerio de Planificación del Desarrollo. La Paz, Bolivia.
- BEBBINGTON, A.  
 1999 Capitals and Capabilities: A Framework for Analyzing Peasant Viability, Rural Livelihoods and Poverty. *World Development*. 27(1999, 12): 2021-2044.
- BOURDIEU, P.  
 1986 The Forms of Capital. Chapter 9 in Richardson, J. (ed) *Handbook of Theory and Research for the Sociology of Education*. New York. Greenwood Press. 241-258 pp.
- CACC (Committee on Abrupt Climate Change)  
 2002 Abrupt Climate Change: Inevitable Surprises. National Academy of Sciences. Ocean Studies Board, Polar Research Board. Board on Atmospheric Sciences and Climate Division on Earth and Life Studies, National Research Council. Richard Alley, Committee chair. National Academy Press. Washington DC.
- CHAMBERS, R. y G. R. CONWAY  
 1992 Sustainable Rural Livelihoods: Practical Concepts for the 21st Century. Discussion Paper 296. IDS, London. 1992.
- CHEN A. y E. DUNN  
 1999 Household Economic Portfolios. AIMS Project Report, USAID/G/EG/MD. Management Systems International. Washington-DC.
- COPPOCK D. L. y C. Valdivia (eds)  
 2001 Sustaining Agropastoralism on the Bolivian Altiplano: The Case of San José Llanga. Department of Rangeland Resources, Utah State University, Logan Utah. 292 pp.

- DE HAAN, L. J.  
 2000 Globalization, Localization and Sustainable Livelihoods. *Sociologia Ruralis*. 40 (2000 3):339-365.
- EAKIN, H.  
 Smallholder Maize Production and Climatic Risk: A Case Study from Mexico. *Climatic Change* 45 (200): 19-36.
- EASTER, C.  
 2002 Effects of Transaction Costs and Household Participation. Market Integration within the Southern Highland Region of Peru. Unpublished MSc Thesis Agricultural Economics University of Missouri Columbia.
- ELLIS, F.  
 1993 Peasant Economics: Farm Households and Agrarian Development. Second Edition Cambridge University Press.
- 
- 1998 Household Strategies and Rural Livelihood Diversification. *The Journal of Development Studies*. 35(1): 1-38.
- ESPEJO, R.; J. L. GILLES; C. VALDIVIA y C. JETTÉ  
 2003 Using network analysis to improve forecast use among vulnerable farmers: The Case of Bolivia. Poster , Open Meeting of the Human Dimensions of Global Environmental Change Research Community. 16-18 October, Montréal, Canada.
- GARCÍA, M.; J. GILLES; and E. YUCRA  
 2007 Evaluación de los Indicadores Climáticos *Tradicionales como Herramienta de Alerta Temprana*. Prácticas y Estrategias en Respuesta a Riesgos Climáticos y de Mercado en Agroecosistemas Vulnerables de la Región Andina, Documento N° 11. Facultad de Agronomía, Universidad Mayor de San Andrés. La Paz Bolivia.
- JIMENEZ, Elizabeth  
 1999 Labor Market Segmentation and Migrant Labour: A Case Study of Rural Migrant Workers in Bolivia. PH.D Dissertation. University of Notre Dame, USA.

- JIMÉNEZ, Elizabeth; C. GUTIERREZ  
 2003 Reconsiderando la Cuestión Agraria en Bolivia: Un Análisis de la Composición y los Determinantes de los Ingresos Rurales en Bolivia. *Revista Estudios Sociales y Económicos*. INE.
- JONES, P. y P. THORNTON  
 2003 The potential impacts of climate change on maize production in Africa and Latin America in 2055. *Global Environmental Change* 13 (2003 April): 51-59.
- KAYSER, H.  
 1998 Assessing Research on the Impacts of Climate Change on Agriculture. Ch 7 in Frisvold, G y Kuhn, B (eds) *Global Environmental Change and Agriculture*. 1998.
- KUSTERER, K  
 1989 Small-Farmer Attitudes and Aspirations. AID Program Evaluation Discussion Paper N° 26. US Agency for International Development. June.
- MATERER, S.  
 2001 The Role of Potato Production in Diversified Household Economic Portfolios: Study of San José Llanga, Bolivia. MSc Thesis. University of Missouri.
- MAYER, E.  
 2000 The Articulated Peasant. Household Economies in the Andes. Westview Press. Oxford.
- MORDUCH, J.  
 1995 Income Smoothing and Consumption Smoothing. *Journal of Economic Perspectives*. 9 (Summer 1995): 103-114.
- ORLOVE, B.; J. C. CHIANG y M. A. CANE  
 2000 Forecasting Andean rainfall and crops yield from the influence of El Niño on Pleiades Visibility. *Nature* 403: 68-71.
- PMA Programa Mundial de Alimentos  
 2002 Análisis y Cartografía de la Vulnerabilidad a la Inseguridad Alimentaria en Bolivia. La Paz, Bolivia.
- REARDON, T.; C. DELGADO y P. MATLON

- 1992 Determinants and Effects of Income Diversification Amongst Farm Households in Burkina Faso. *J of Dev Studies*. 28(2).
- RIBOT, A.; MAGALHÃES, R. y S. PANAGIDES
- 1997 Climate Variability Climate Change and Social Vulnerability in the Semi-arid Tropics. Cambridge University Press, Cambridge.
- TOWNSEND, R.  
Consumption Insurance: An Evaluation of Risk Bearing Systems in Low Income Economies. *The Journal of Economic Perspectives* 9 (Summer): 83-102.
- VALDIVIA, C.
- 2004 Andean Livelihoods and the Livestock Portfolio. *Culture and Agriculture*. 26 (Spring 1&2): 19-29.
- 
- 2001 Household socioeconomic diversity and coping response to a drought year at San José Llanga. Chapter 6 in Coppock D L and C Valdivia (eds) Sustaining Agropastoralism on the Bolivian Altiplano: The Case of San José Llanga. Department of Rangeland Resources, Utah State University, Logan Utah. 292 pp.
- VALDIVIA, C.; E. DUNN y C. JETTÉ
- 1996 Diversification as a Risk Management Strategy in an Andean Agropastoral Community. *AJAE*. 78(5) (1996 December): 1329-1334.
- VALDIVIA, C.; C. JETTÉ; R. QUIROZ; J. GILLES y S. MATERER
- 2000 Peasant Household Strategies in the Andes and Potential Users of Climate Forecasts: El Niño of 1997-1998. American Agricultural Economics Association Selected Papers. July 30- August 2. Tampa, FL.
- VALDIVIA, C. y J. L. GILLES
- 2001 Gender and resource management: Households and groups, strategies and transitions. *Agriculture and Human Values*. 18 (2001 1 ): 5-9.
- VALDIVIA C. y C. JETTÉ
- 1997 Peasant Household Strategies, Technologies and Diversification in Andean Fragile Lands. Agricultural Economics Working Paper. AEWP-1997. University of Missouri Columbia MO.

VALDIVIA, C. y R. QUIROZ

2003 Coping and Adapting to Increased Climate Variability in the Andes. Selected Paper American Agricultural Economics Association. July 27-30, Montréal Canada. [http://agecon.lib.umn.edu/cgi-bin/pdf\\_view.pl?paperid=9073&ftype=.pdf](http://agecon.lib.umn.edu/cgi-bin/pdf_view.pl?paperid=9073&ftype=.pdf).

WINTERS P.; B. DAVIS, y L. CORRAL

2002 Assets, activities and income generation in rural Mexico: factoring in social and public capital. *Agricultural Economics* 27 (2002): 139-156.

ZIMMERMAN, F. J. y M. R. CARTER

2003 Asset Smoothing, consumption smoothing and the reproduction of inequality under risk and subsistence constraints. *Journal of Development Economics*. 7. 233-260.