

## **POLÍTICAS PÚBLICAS DE DESARROLLO RURAL Y SEGURIDAD ALIMENTARIA 2006 – 2011**

**Roxana Liendo**

**DOCUMENTO PREPARADO PARA EL PROYECTO  
SEGURIDAD ALIMENTARIA, TIERRA Y TERRITORIO EN BOLIVIA  
FUNDACIÓN TIERRA**



**LA PAZ, NOVIEMBRE 2011**

## Contenido

Introducción.....	2
1 Estado de situación de desarrollo rural y la seguridad alimentaria .....	3
1.1 Punto de partida.....	3
2 Las propuestas de desarrollo rural dentro del proceso de cambio.....	7
2.1 Transformación de la estructura de tenencia y acceso a la tierra y bosques .....	11
2.2 Transformación de los patrones productivos y alimentarios.....	12
2.2.1 Una nueva ley para impulsar la revolución productiva .....	15
2.3 Agua para la producción .....	17
2.4 Fortalecimiento de la institucionalidad estratégica.....	17
2.5 La seguridad alimentaria desde el lado del acceso a los alimentos .....	19
3 Avances y limitaciones de las políticas públicas .....	20
3.1 Transformación de la estructura de tenencia y acceso a la tierra y bosque.....	20
3.2 Transformación de los patrones productivos y alimentarios.....	22
3.2.1 Dinamización y restitución integral de las capacidades productivas territoriales.....	26
a) Comportamiento de la producción.....	26
b) El gran vacío: Rendimientos Agrícolas.....	27
3.2.2 Desarrollo agropecuario productivo y sus programas.....	29
a) SEMBRAR, el derecho humano a la alimentación:.....	29
b) RECREAR .....	29
c) CRIAR PASA y EMPODERAR PAR. El apoyo estatal a la Seguridad Alimentaria.....	31
d) Fortalecimiento de la institucionalidad estratégica, los otros componentes.....	32
4 Agua para la producción.....	36
5 Resultados de estas políticas públicas en la seguridad y soberanía alimentarias .....	37
5.1 Exportación e importación de alimentos.....	41
5.2 Disponibilidad y acceso a alimentos.....	46
6 Presupuesto 2012 .....	49
7 Principales hallazgos:.....	50
7.1 A nivel de las políticas públicas .....	50
7.2 A nivel de los resultados .....	52
8 ¿Cómo hacerlo mejor? Temas para el debate .....	53
9 Bibliografía	

### **Índice de cuadros**

Cuadro 1: Principales políticas públicas de desarrollo rural y sus resultados. 1953-2005.....	4
Cuadro 2: Presupuesto y ejecución MDRyT 2006-2010.....	20
Cuadro 3: Programación y ejecución de la inversión pública 2008-2011 .....	23
Cuadro 4: Hectáreas cultivadas .....	25
Cuadro 5: Rendimientos de producción en Sudamérica. Campaña 2010-2011.....	28
Cuadro 6: Demanda de tractores por tipo.....	34
Cuadro 7: Estado Actual de Saldo Efectivo Acumulado-Histórico .....	36
Cuadro 8: Balance alimentario de principales productos de la canasta familiar .....	38
Cuadro 9: Bolivia: exportaciones, importaciones y saldo en la balanza comercial agropecuaria con la CAN 2006-2011(en millones de \$us).....	44
Cuadro 10: Destino del gasto en alimentos .....	48

### **Índice de gráficos**

Gráfico 1: Tasa de crecimiento del PIB agrícola 2000-2010 .....	6
Gráfico 2: Uso de la tierra .....	24
Gráfico 3: Superficie Cultivada (ha).....	25
Gráfico 4: Uso agrícola del suelo por departamentos .....	26
Gráfico 5: Rendimiento de papa (kg/ha) .....	28
Gráfico 6: Importaciones alimentos y bebidas, básicos y elaborados.....	42
Gráfico 7: Bolivia: Evolución del saldo en la balanza comercial agropecuaria con el MERCOSUR .....	42
Gráfico 8: Distribución del valor de las exportaciones a la CAN por país de destino .....	44
Gráfico 9: Distribución del valor de las importaciones de la CAN por país de origen (2011*).....	45

## Introducción

A partir del 2006, con la victoria de Evo Morales y el MAS, Bolivia inicia el denominado proceso de cambio, que busca terminar con las estructuras de marginación y de pobreza extrema que afectan al sujeto principal del proceso: el sector campesino indígena originario.<sup>1</sup> Para lograr ese propósito se han formulado diferentes políticas de Desarrollo Rural con énfasis en la seguridad y la soberanía alimentaria en el curso de los últimos seis años (2006-2011).

En la Constitución Política del Estado (CPE), Art. 407, y en el Plan Nacional de Desarrollo (PND), Cap. IV, 4.2.3 **Política de Seguridad con Soberanía Alimentaria**, se priorizan ambos temas como objetivos de las políticas de desarrollo rural para conquistar el Vivir Bien de todos y todas los bolivianos y bolivianas, y a la visión de país soberano, digno e independiente.

El 2008, el Ministerio de Desarrollo Rural, Agropecuario y Medio Ambiente (MDRAyMA) formula la Política de Seguridad y Soberanía Alimentaria<sup>2</sup>, rescatando el concepto de Seguridad Alimentaria de la declaración de la Cumbre Mundial de la Alimentación de 1996: *“la situación que se da cuando todas las personas, tienen, en todo momento, acceso físico y económico a suficientes alimentos, inocuos y nutritivos, para satisfacer sus necesidades alimenticias y sus preferencias en cuanto a alimentos, a fin de llevar una vida activa y sana”*.

Y, retomando el concepto de la Declaración del Foro Mundial sobre Soberanía Alimentaria (La Habana, Cuba, 2002) y de la Declaración de Nyéléni (Selingué, Mali, 2007), que postula: *“la soberanía alimentaria como el derecho de los pueblos a alimentos nutritivos y culturalmente adecuados, accesibles, producidos de forma sostenible y ecológica y su derecho a decidir su propio sistema alimentario y productivo en el marco de las políticas y estrategias que garanticen la alimentación de toda la población.”*

Esta visión de seguridad y soberanía alimentaria da prioridad a la producción agrícola local de los pequeños productores campesinos a partir de un mejor y mayor acceso a la tierra, al agua, a insumos productivos y a créditos, y de esa manera garantizar el acceso a alimentos suficientes para toda la población; otorga facultades a los Estados para definir sus propias políticas alimentarias y, por tanto agrarias, lo que implica la potestad de desarrollar políticas de protección de su mercado interno y de privilegiar la producción doméstica de alimentos frente a la importación, entre otros.

Sin embargo, actualmente, se asiste a incrementos acelerados en los precios de los productos alimenticios, causa principal de la inseguridad alimentaria en los países en vías de desarrollo que, como Bolivia, tienen una gran parte de su población en condiciones de extrema pobreza, y donde la mayoría de los productores gastan más de la mitad de sus ingresos en alimentación. La priorización del uso de alimentos como combustible y los fenómenos climáticos asociados al calentamiento global que han perjudicado las cosechas mundiales, son factores externos que inciden en la disminución de la oferta de alimentos.

Los principales factores internos que dificultan el acceso a una alimentación digna y suficiente son, principalmente: el estancamiento y la baja en la producción campesina (volúmenes y rendimiento), tanto de autosubsistencia como la destinada al mercado interno, el alza de precios de los alimentos debido a la inflación importada en el precio de los hidrocarburos, insumos agrícolas y los precios externos de productos agrícolas que incitan a la especulación; el incremento en la demanda

---

<sup>1</sup> Denominación que aparece en la nueva Constitución Política del Estado Plurinacional

<sup>2</sup> Ministerio de Desarrollo Rural y Medio Ambiente (MDRAyMA), *Política de Seguridad y Soberanía Alimentaria*, La Paz-Bolivia, 2008

agregada por mayores ingresos en los sectores populares debido a remesas y transferencias que han aumentado el consumo privado y público; los fenómenos de la Niña y el Niño, y otros factores climáticos que son cada vez más frecuentes con fuerte impacto sobre la producción agrícola y ganadera, generando escasez en los mercados.

Para enfrentar este escenario, desde el gobierno del Estado Plurinacional de Bolivia se ha propuesto una serie de normas y políticas públicas de desarrollo rural que privilegian, en el diseño, a la pequeña producción campesina, orientadas a apuntalar no sólo la seguridad alimentaria sino también la soberanía alimentaria, privilegiando “la agricultura familiar campesina, indígena y originaria con base comunitaria”.

Este documento hace una evaluación del desempeño de estas normas y políticas a partir de los componentes que hacen a la seguridad alimentaria: su impacto en la estructura agraria, en la disponibilidad, acceso y uso de los alimentos, evaluando si han logrado impulsar la transformación de las anteriores estructuras productivas y revertir procesos de estancamiento y bajos rendimientos en la producción agrícola. Evaluar los instrumentos de políticas micro, meso y macroeconómicas, ver si son consistentes para impulsar un renovado proceso de transformación productiva y revertir la tendencia de largo plazo de estancamiento de la productividad del sector agropecuario boliviano.

## **1 Estado de situación de desarrollo rural y la seguridad alimentaria**

### **1.1 Punto de partida**

Bolivia, reparte su población de alrededor de 10 millones de personas de manera muy desigual en más de 1 millón de kilómetros cuadrados. De acuerdo la ABT (2010) casi la mitad del territorio de Bolivia (46 millones de hectáreas) son tierras de vocación forestal, un tercio son tierras inapropiadas para la actividad agrícola y alrededor de 30,4 millones de hectáreas son aptas para la producción agrícola pero principalmente ganadera. El país ha tenido una población mayormente rural hasta hace pocas décadas, y el sistema de hacienda, vigente hasta 1953, quebró una lógica de ocupación de espacios. Al mismo tiempo que devolvió las tierras a las comunidades en el occidente andino, la Reforma Agraria de 1953 promovió el latifundio en la región de los llanos<sup>3</sup>, mientras que en el altiplano y valles la tierra fue fragmentándose hasta llegar al minifundio actual.

Esta estructura dual se vio reforzada por la aplicación de distintos modelos de desarrollo, como puede verse en el Cuadro 1, que impulsaron en el área rural la aparición de un sector agroindustrial que produce de manera intensiva, mecanizada, con mano de obra asalariada, productos sobre todo para el mercado externo, y un sector de pequeños productores campesinos que, sobre la base de saberes locales, tecnología tradicional y a la fuerza de trabajo sobre todo familiar, produce alimentos para su consumo y para el mercado interno.

---

<sup>3</sup> La regionalización que se adopta es convencional, la región del Altiplano está compuesta por los departamentos de La Paz, Potosí y Oruro, la región de los Valles Cochabamba, Chuquisaca y Tarija y la región de los llanos (también denominada como tierras bajas) por los departamentos de Santa Cruz, Beni y Pando (ROSALES, 2010)

**Cuadro 1: Principales políticas públicas de desarrollo rural y sus resultados. 1953-2005**

PERIODO	POLITICAS PUBLICAS	MEDIDAS PRINCIPALES	RESULTADOS PRINCIPALES
1953-1985	SUBSTITUCIÓN DE IMPORTACIONES	Créditos subsidiados, refinanciados y con tasas de interés diferenciales. Construcción de redes viales internas. Programas de colonización. Empresas estatales de transformación de productos de origen agrícola.	Se sentaron bases para que el Departamento de Santa Cruz se convirtiera en el principal productor agropecuario a través del apoyo estatal al sector agro empresarial, en cultivos industriales como el algodón y la soya; la construcción de la red vial vinculando occidente y oriente; programas de colonización interna y la orientación de flujos de inversión extranjera directa en el departamento de Santa Cruz.
1985-2005	MODELO DE AJUSTE ESTRUCTURAL	1985-1993 Liberalización de los mercados, eliminación de controles de importación, cuotas y aranceles. Apertura externa, se simplifican los procesos para las exportaciones. Medidas para la reducción de precios de insumos importados. Prioridad al sector privado como inversor. Estado como garante de estabilidad. 1993-2005 Ley de Participación Popular que amplía las competencias en más de 300 municipios, reconoce jurídicamente a las organizaciones de comunidades campesinas y pueblos indígenas, descentralización administrativa. 1997-2003 Política Nacional de Desarrollo Agropecuario y Rural 1997-2003, MAGDR. Políticas de desarrollo productivo agropecuario y rural para promover la inserción competitiva en los mercados internos y externos. Políticas de tierra para otorgar seguridad técnica y jurídica. Políticas de desarrollo alternativo en sustitución de la coca. Políticas de incentivos fiscales y de comercialización para promover las exportaciones no tradicionales.	Se ha favorecido la conformación y consolidación de un sector agroindustrial en el oriente del país. Se ha favorecido el desarrollo de una agricultura de exportación. La agricultura de corte capitalista ha cobrado importancia como productor y oferente de alimentos para el mercado interno. Ha disminuido la importancia de la producción campesina tradicional de alimentos para el mercado interno.

Fuente: Elaboración propia con base en Rosales, (2010)

La estructura dual agraria tiene diferente acceso, tenencia y uso de factores productivos como la tierra, capital, tecnología, infraestructura, así como es diferente su relación con los principales centros de consumo, su acceso a recursos financieros, mercados externos y posibilidades de transformación. A pesar de ello, *“se puede resaltar que los pequeños productores campesinos de alimentos, producen en términos de oferta de calorías diarias más del 50 % de los alimentos*

*consumidos en el país, las importaciones representan entre el 25 a 28 % y el resto es abastecido por los agroindustriales nacionales”.*<sup>4</sup>

El 87% de la población que habita el área rural se declara productor agropecuario, sobre todo para el mercado interno, y se encuentra en condiciones de vulnerabilidad y pobreza. La baja rentabilidad de producir a precios bajos para el mercado interno ha hecho que sean pocos los hogares campesinos, sobre todo en altiplano y valles, que viven exclusivamente de la producción agropecuaria. Una de las estrategias para aumentar los ingresos familiares es la migración hacia las ciudades, acrecentando la oferta de mano de obra campesina en trabajos urbanos como albañilería, servicios y comercio, lo que los transforma de oferentes de productos alimenticios a demandantes; pero, además, en condiciones de precariedad laboral, lo que los mantiene en niveles de pobreza.

En Bolivia, la pobreza es todavía mayoritaria y la desigualdad persiste e incluso se acrecienta, aunque haya avances en algunos indicadores. No se ha logrado implementar una política enérgica de erradicación de la pobreza; las políticas sociales que se han puesto en marcha se centran en transferencias que buscan cumplir con los Objetivos del Milenio, una herencia de gobiernos anteriores, sin tener mucha incidencia en cambios estructurales. La paradoja de garantizar productos agrícolas a “precio justo” para las capas urbanas, y a la vez dar “precio justo” a los productores, perjudica sobre todo a los pequeños productores campesinos. Los ingresos de origen agropecuario generados por las parcelas tienden a descender de una manera irreversible, mientras crecen los ingresos no agropecuarios generados localmente.

Si bien, de acuerdo a informaciones gubernamentales, en estos últimos años Bolivia ha reducido a 26% la población en condiciones de extrema pobreza (pobreza medida por el nivel de ingresos) este indicador muestra todavía una fuerte diferencia entre la población urbana y rural, afectando sobre todo a la población indígena que vive en el área rural, donde se concentran los indicadores de extrema pobreza y desnutrición. Estos factores, junto al poco incentivo a la producción agropecuaria, baja calidad en la educación e inexistencia de actividades alternativas, están impulsando la migración haciendo que en seis de los nueve departamentos la población urbana sea más del 60%. Sólo en los departamentos de Potosí, Chuquisaca y Pando la población rural es mayoritaria. (Ormachea 2009)<sup>5</sup>.

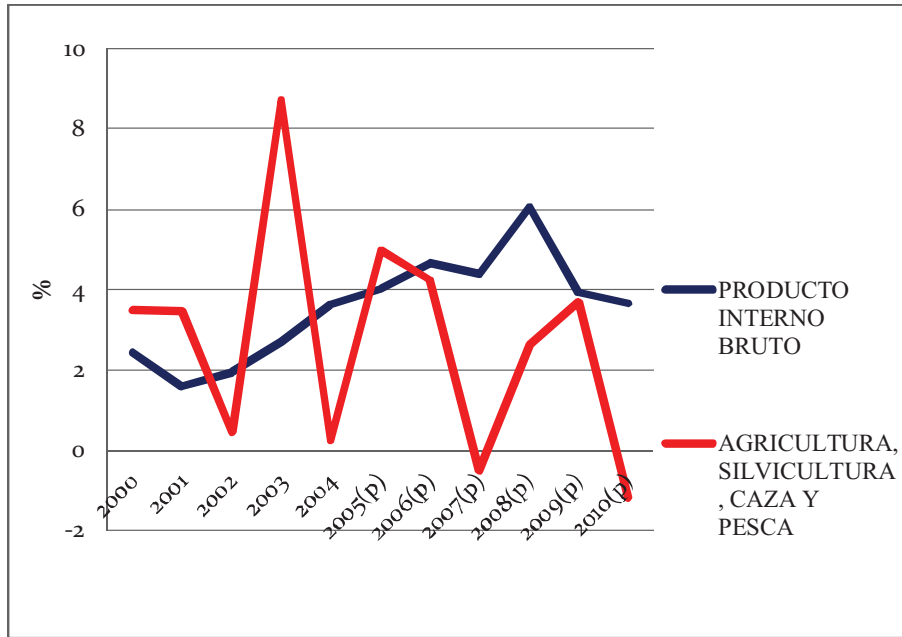
Esta migración tiene repercusiones en la producción, esto se ve en el descenso del aporte del sector agropecuario al PIB, sobre todo en el año 2010 en que cae un -1,2%. Más aún, la disminución de la actividad productiva se agrava por las sequías e inundaciones.

---

<sup>4</sup> PACHECO, Diego, Avances en Soberanía y Seguridad Alimentaria en Bolivia, en Campero, J.R, “Memoria II Ciclo de Talleres de Análisis desde la sociedad civil de Modelos y Políticas de desarrollo sostenible en Bolivia”. ABDES La Paz, Bolivia, 2009.

<sup>5</sup> ORMACHEA, Enrique, Soberanía y Seguridad Alimentaria en Bolivia: Políticas y estado de situación, p. 5, ed. CEDLA, La Paz, 2009

Gráfico 1: Tasa de crecimiento del PIB agrícola (2000-2010)



Fuente: Elaboración propia, con base en datos INE

El aporte de la actividad agropecuaria al PIB ha disminuido, de un 15% del total del producto en el 2003 a 12,65% en el 2010, según datos de Fundación Jubileo<sup>6</sup>, esto debido a dos factores: una mayor participación en el PIB de los sectores extractivos de hidrocarburos y minería, impulsada por los altos precios internacionales de las materias primas. Otro factor es el estancamiento en la superficie cultivada y en los rendimientos de la mayor parte de productos, que sólo es salvado por el incremento en el valor (mayor a 29%, en el periodo 2001 – 2010), de los productos de exportación, especialmente la soya y de aumentos significativos en los volúmenes producidos de cereales, arroz (136.5%) y sorgo (227%) en tanto que la soya llegó a (184%)<sup>7</sup>; mientras que los productos tradicionales –la mayoría producidos por familias de pequeños productores familiares de origen campesino principalmente quechuas y aymaras de la región andina- muestran tendencias descendentes.

Estos resultados, producto de la estructura dual del sector agropecuario, están mostrando que la producción agroindustrial está concentrada en la región de los llanos bajo una forma empresarial con menor presencia de unidades productivas campesinas, convirtiendo a Santa Cruz en el departamento “más relevante para la exportación de productos agroindustriales, y también de productos agrícolas para el mercado interno.” (Ormachea, 2009).

Santa Cruz encabeza la producción de productos alimenticios industriales como la caña de azúcar y el arroz, y de aquellos como la soya, el maíz duro y el sorgo, básicos para la elaboración de alimentos balanceados para la producción avícola y ganadera, por lo que también la ganadería se está concentrando en esta región. Según datos preliminares de la Encuesta Nacional Agropecuaria de 2008, la región de los llanos concentra el 71,9% del hato ganadero bovino del país, tanto de

<sup>6</sup> FUNDACION JUBILEO, El sector agropecuario registra una caída crítica en el PIB nacional en *Boletín Jubileo No. 20, mayo-junio 2011*, , p. 8-10, La Paz - Bolivia

<sup>7</sup> Datos 2011 MDRyT



carne como de leche; concentra también la producción avícola, pues si bien todavía Cochabamba produce casi el 54% de aves, la mitad de las empresas procesadoras de carne de ave se encuentran en Santa Cruz<sup>8</sup>.

La ganadería ovina, caprina y camélida que es desarrollada fundamentalmente por campesinos en la región andina del país, ha perdido preferencias en el consumo de la población, sobre todo urbana, mostrando un crecimiento inercial.

Un factor determinante para estos resultados, es la limitada cantidad de tierra agrícola disponible en la región del occidente. Las mayores superficies de tierras con potencial agropecuario se encuentran concentradas sobre todo en el Departamento de Santa Cruz: *“Contrariamente a lo que se supone, Bolivia no se caracteriza por tener ingentes cantidades de tierras aptas para la agricultura. Los suelos agrícolas arables sin limitaciones solamente ascienden a 16.840 km<sup>2</sup> (1,5% del total de la superficie del país), los suelos agrícolas arables con limitaciones ascienden a 286.780 km<sup>2</sup> (26,1%) y los suelos aptos para la ganadería ascienden a 345.120 km<sup>2</sup> (31,0%). Del total de los suelos agrícolas arables sin limitaciones el 82,8% se concentra en el departamento de Santa Cruz, del total de los suelos agrícolas arables con limitaciones el 48,4% también se concentra en este departamento.* (Ormachea, 2009).

Esta concentración de la tierra agrícola en el Departamento de Santa Cruz, ha motivado que en esta región, surja un mercado de tierras dinámico, donde casi la totalidad de los actuales propietarios (89%) dicen que compraron la tierra, aunque en la primera etapa de la Reforma Agraria (1953-1982) fuera otorgada de manera gratuita por el Estado.

En Altiplano y Valles desde hace varias décadas predomina la pequeña parcela individual sobre la propiedad comunal, influida sobre todo por las generaciones más jóvenes que buscan alternativas de sobrevivencia sobre la base de la modernización de su sistema productivo, a usos alternativos no necesariamente de producción agrícola, como son las iniciativas de turismo, o la migración.

La pérdida de posibilidades de producción de los alimentos de consumo tradicional, ocasionada por las políticas monetarias de contención de precios y de control de la inflación -aún vigente entre los años 2006-2011- ha llevado a cambios en la dieta alimenticia, dando preponderancia a productos agroindustriales como el azúcar, el arroz, el aceite, carne y derivados del trigo, en detrimento de tubérculos y cereales andinos, lo que tiende a generar inseguridad alimentaria creciente por la precariedad en el empleo y los bajos ingresos especialmente de la población rural.

## **2 Las propuestas de desarrollo rural dentro del proceso de cambio**

Una tarea prioritaria del Gobierno, el año 2006 fue la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo (PND)<sup>9</sup>, que, a través del planteamiento de un nuevo paradigma de desarrollo como el Vivir Bien, proyectaba, a través de cuatro pilares, un país Digno, sin pobreza ni discriminación; Democrático, donde el pueblo ejerza poder político; Productivo, con diversificación en su matriz productiva y Soberano, capaz de tomar decisiones desde su identidad. Dentro de esta propuesta, ocupan un lugar importante las propuestas de Desarrollo Rural orientadas a la seguridad y soberanía alimentaria<sup>10</sup>, donde se determinan como políticas principales: a) transformación de la estructura de tenencia y acceso a la tierra y bosques, b) transformación de los patrones productivos y alimentarios, c) agua para la producción, d) apoyo a la producción y transformación de los recursos naturales renovables,

<sup>8</sup> Información preliminar MDRyT (año)

<sup>9</sup> DS 29272, septiembre 2007

<sup>10</sup> Plan Nacional de Desarrollo 2006-2011, Cap. II y IV

e) dinamización y restitución integral de las capacidades productivas territoriales y f) fortalecimiento de la institucionalidad estratégica.

Estos grandes lineamientos son retomados por el Plan de Desarrollo Sectorial del Ministerio de Desarrollo Rural, Agropecuario y Medio Ambiente “Revolución Rural, Agraria y Forestal”<sup>11</sup> que buscaba transformar los sistemas productivos del área rural, modificar los sistemas de tenencia y acceso a la tierra y bosques, e incorporar una visión integral del desarrollo agrario y forestal; con tres objetivos: impulsar la seguridad y soberanía alimentaria; mejorar la contribución de la agricultura y los bosques a los medios de vida de la población e impulsar el uso sustentable y la conservación de los recursos naturales, que serían logrados a partir de la implementación de siete políticas:

1. Transformación de la estructura de tenencia y acceso a la tierra y bosques, en el marco de la eliminación del latifundio, distribución y redistribución de tierras.
2. Dinamización y restitución integral de capacidades productivas para garantizar el desarrollo integral y sustentable de los territorios rurales.
3. Transformación de los patrones productivos y alimentarios para garantizar la seguridad alimentaria y el desarrollo productivo rural.
4. Industrialización de los recursos naturales, para impulsar la transformación y comercialización de productos con valor agregado.
5. Conservación y aprovechamiento de la biodiversidad, para promover la conservación, el conocimiento y el uso sustentable de los recursos naturales.
6. Gestión agraria y forestal sustentable, para transitar a sistemas más integrales de manejo de tierra y bosques.
7. Gestión ambiental para fortalecer el rol del Estado en el seguimiento, la prevención y el control de la calidad ambiental.

---

<sup>11</sup> Resolución Ministerial N° 360, 31 de diciembre de 2007

## Políticas y programas de la Revolución Rural, Agraria y Forestal



El Plan Sectorial de Desarrollo contiene seis políticas estratégicas en el marco de las tres revoluciones -agraria, rural y forestal- las mismas que contemplan la implementación de diez programas integrales de acción, dos de los cuales son programas articuladores: 1) Plan Nacional de Saneamiento y Titulación de la Propiedad Agraria y 2) Plan Nacional de Distribución de Tierras y Asentamientos Humanos.

Además existe una séptima política que engloba las anteriores y consiste en el “Desarrollo y fortalecimiento institucional”. Al interior de cada programa se encuentran diferentes proyectos de desarrollo que apuntan principalmente a incentivar la producción de alimentos, impulsar el desarrollo rural productivo tecnificado, la consolidación de empresas sociales públicas y mixtas alimentarias y de productos estratégicos y el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales.

Con estas políticas se busca una transformación en la estructura de tenencia y de acceso a la tierra, desarrollando innovaciones tecnológicas y promoviendo la mecanización (tractorización), aumentando coberturas de riego, ampliando el acceso al financiamiento, dinamizando mercados, incluyendo el cambio de la matriz energética de la producción agro industrial (reemplazo del diesel subsidiado), 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 que permitan desarrollar procesos de desarrollo local.

Una estrategia importante era la creación 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 desarrollaría 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. En este sentido se orientan la Empresa Social boliviana Azucarera, la Empresa Social boliviana de Carne y de productos cárnicos, la Empresa Social Forestal boliviana, Empresa Social boliviana del Lagarto y otras Empresas Sociales<sup>12</sup>.



En el marco de estas políticas se fortalece la institucionalidad pública a través de cuatro programas específicos:

**RECREAR**, (Reconducción del Rol del Estado en Emprendimientos de Alimentos), apoyando a la producción de alimentos básicos estratégicos en alianza entre el Estado y los productores locales, alimentarios y rurales, mediante empresas públicas estratégicas y empresas mixtas público-privadas.

**SEMBRAR** para garantizar el derecho humano a la alimentación adecuada (DHAA), que promueve alianzas entre los sectores públicos y privados a nivel regional y local para definir estrategias de producción de alimentos en el marco del DHAA, abarca el programa de Desnutrición Cero.

**CRIAR** (Creación de Iniciativas Alimentarias Rurales), fortaleciendo la agricultura familiar campesina basada en la producción agro ecológica y sistemas integrales agroalimentarios locales para la producción de alimentos, principalmente para el consumo familiar y el mercado local. Busca generar iniciativas alimentarias rurales de pequeña escala para eliminar la desnutrición, mediante la estrategia de comunidades en acción, cuya unidad ejecutora sería el Programa de Apoyo a la Seguridad Alimentaria (PASA)

**EMPODERAR**, (Emprendimientos Organizados para el Desarrollo Rural Autogestionario), apoyando al desarrollo de iniciativas productivas agropecuarias, forestales maderables y no maderables, agroforestales, de transformación y de otras iniciativas productivas, aumentando la producción y productividad del agro mediante la introducción de procesos de tecnificación agropecuaria, que se ejecutaría a través del Programa de Alianzas Rurales (PAR).

<sup>12</sup> NÚÑEZ DEL PRADO, José, *Memoria II Foro Nacional de Soberanía Alimentaria en Bolivia, La Paz, 8-9 junio 2009*, Centro de Investigación y Promoción del Campesinado, La Paz, 2009.

Este Plan Sectorial, sentaría las bases conceptuales e institucionales de posteriores medidas. Sin embargo, luego de cinco años, está claro que este fortalecimiento institucional fue principalmente un cambio de nombres a programas que ya venían funcionando desde hace varios años (décadas en algunos casos) con el apoyo de la cooperación internacional, particularmente de la Unión Europea, como ser los programas PASA, PAR y otros, aunque ahora con una relación de control y dependencia más directo desde el Ministerio cabeza del sector.

## **2.1 Transformación de la estructura de tenencia y acceso a la tierra y bosques**

La base de esta política es la reconducción del proceso agrario, redistribuyendo la tierra exclusivamente a campesinos e indígenas y acelerando el proceso de saneamiento para consolidar las propiedades rurales trabajadas y revertir las tierras ociosas.

Sus estrategias son: Eliminar el latifundio y recuperar tierras fiscales para la nación para su distribución y redistribución a favor de pueblos indígenas y comunidades campesinas, fomentando la equidad en la tenencia, distribución y acceso a la tierra y bosques, proyectando las siguientes metas:

- *Saneamiento y titulación de la propiedad agraria*, para 65 millones de hectáreas<sup>13</sup> que beneficiarían a 650.000 familias; además, a través de la identificación de 10 millones de hectáreas de tierra fiscal, tener 2,5 millones de hectáreas disponibles para dotación.
- *Reversión de tierras para la eliminación del latifundio*, para tener 668.000 hectáreas con verificación de la Función Económica y Social (FES) y revertidas 250.000 hectáreas.
- *Reconstitución Territorial vía expropiación de tierras*, se dotará de 1.181 hectáreas a 1.920 familias, y se logrará la expropiación de 120.000 hectáreas.
- *Apoyo al Saneamiento y Titulación*. Mediante 100 nuevos procesos de saneamiento y titulación transparentados.
- *Facilitación del acceso a tierra y territorio a comunidades campesinas y Pueblos Indígenas* a través del programa de distribución de tierras con dotación de 1.000.000 (un millón) de hectáreas, bajo la forma de asentamientos humanos para beneficiar a 20.000 familias.

Las principales entidades responsables de lograr esas metas son el Instituto Nacional de Reforma Agraria mediante el saneamiento, titulación y verificación de la FES. Además de la Agencia para el Desarrollo de Macrorregiones y Zonas Fronterizas (ADEMAF)<sup>14</sup> que tiene entre sus principales funciones promover, formular, canalizar, coordinar y supervisar los planes, programas y proyectos de desarrollo ejecutados por los Ministerios sectoriales y las diferentes entidades del Órgano Ejecutivo a nivel Central del Estado en las Macro-regiones y Zonas Fronterizas, de acuerdo al PND. Los resultados alcanzados cinco años después están muy por debajo de estas metas programadas, especialmente en la dotación de tierras para asentamientos humanos.

Si bien esta tarea es multisectorial, las competencias sobre el tema tierra y territorio pertenecen al Ministerio de Desarrollo Rural, por lo que en el Plan sectorial aprobado el 2011, fija como una política la Gestión territorial, productiva y social en nuevos asentamientos comunitarios, consolidando económica, social y culturalmente a comunidades emergentes de la distribución de tierras fiscales, a través del fortalecimiento organizativo, construcción de tejidos interinstitucionales y atención de conflictos. Se contempla la firma de convenios con ministerios,

<sup>13</sup> Lo que queda por sanear y titular de un total de 105 millones de hectáreas identificadas el año 2006

<sup>14</sup> Decreto Supremo N° 0538 de 5 de junio de 2009

gobernaciones y municipios. El año 2011 ya no se cuantifican metas (cantidades de hectáreas y número de familias beneficiarias) a ser dotadas para asentamientos humanos.

También se contempla un programa multisectorial y multinivel de desarrollo integral sustentable con el fin de consolidar las TCO -económica, social y culturalmente- a través del fortalecimiento organizativo, construcción de tejidos interinstitucionales y atención de conflictos.

Otra de las tareas específicas para el cumplimiento de esta política es el rol de apoyo, de este Ministerio, a la Gestión Territorial Integral de los pueblos indígenas originarios campesinos en sus TCO y tierras comunitarias.

## 2.2 Transformación de los patrones productivos y alimentarios

La propuesta inicial del Plan Sectorial, contemplaba estas estrategias que emanan del PND: a) Construir seguridad y soberanía alimentaria; b) Impulsar integralmente la producción alimentaria y el desarrollo productivo rural; c) Impulsar nuevos patrones de organización de la producción y distribución de alimentos d) Apoyar a la producción y transformación de los recursos naturales renovables, e) Dinamizar y restituir integralmente las capacidades productivas territoriales y f) Fortalecer la institucionalidad estratégica.

Para responder a la primera estrategia *Construir seguridad y soberanía alimentaria*, el 2008, se aprueba el **Plan de Seguridad y Soberanía Alimentaria**<sup>15</sup> que se basa en los siguientes principios:

- El derecho humano a la alimentación de todos los ciudadanos del país para garantizar una efectiva reducción del hambre y de la inseguridad alimentaria de la población boliviana
- El fortalecimiento de la agricultura familiar campesina, indígena y originaria de base comunitaria
- El acceso equitativo a los recursos naturales, que promueve que las familias rurales cuenten con los recursos naturales (agua, tierra y bosques) suficientes en cantidad y calidad con destino a la producción de alimentos
- La promoción de la agricultura agro-ecológica, basada en una visión integral y sustentable con prácticas respetuosas de la naturaleza
- La participación concurrente de actores públicos y privados, garantizando que exista una articulación de acciones de diferentes actores para avanzar en la implementación de los programas y proyectos relacionados con la seguridad y soberanía alimentaria
- La integralidad y multisectorialidad, con esfuerzos técnicos y económicos conjuntos para la construcción de la seguridad y soberanía alimentaria de acuerdo a sus ámbitos y competencias.

Estos principios se derivan del Plan Sectorial “Revolución Rural, Agraria y Forestal”, y utilizan la institucionalidad y los mecanismos operativos del mismo: SEMBRAR, CRIAR, EMPODERAR, sobre todo.

En 2011, con la aprobación de un nuevo Plan Sectorial, se reitera como objetivo *Avanzar hacia la seguridad y soberanía alimentaria del país*, buscando asegurar la oferta de alimentos inocuos para la población, enfatizando en el desarrollo de las capacidades en la agricultura, ganadería y forestería comunitaria para la producción de alimentos, con la intención de que, al mismo tiempo que se

---

<sup>15</sup> Resolución Ministerial N° 172 de 24 de junio 2008

posibiliten condiciones más equitativas de desarrollo en el campo, se contribuya a la erradicación de la pobreza, y se asegure la conservación de los recursos naturales renovables.

Se acuerda utilizar el mismo andamiaje institucional que el anterior plan: el programa CRIAR-PASA, para la producción de alimentos para el consumo familiar, con base en emprendimientos comunitarios y el desarrollo de la agricultura periurbana. El programa EMPODERAR-PAR que da apoyo integral a iniciativas productivas rurales, a través de la tecnificación para el desarrollo y transformación productiva, construyendo poder autogestionario.

Se decide trabajar en 150 municipios, en 8 de los 9 departamentos, donde se haría apoyo en infraestructura vial y puentes, en agricultura para mejorar los rendimientos en base a programas de riego y aprovisionamiento de semilla, lo que daría como consecuencia mejoras en el acceso a los alimentos, y la generación de mayores ingresos familiares.

Otra herramienta importante para la mejora de la producción agrícola es el Programa de Mecanización del Agro, que busca aumentos en la productividad y la mejora de los sistemas de producción; en la propuesta se contempla el manejo y uso sostenible del suelo.

Esta política propone la implementación del seguro agrícola, retomada el año 2011.

La intención de proveer a la población boliviana, sobre todo a los más vulnerables, de alimentos de calidad, inocuos y accesibles con respeto al medio ambiente, se refleja en otro objetivo estratégico de este Plan: *Desarrollar y fortalecer la producción ecológica/orgánica de productos agropecuarios*, a través del Programa de Fomento a la producción ecológica/orgánica, con acciones específicas de apoyo a este tipo de producción y mediante el fortalecimiento de las organizaciones de productores ecológicos, usando además tres herramientas: la innovación tecnológica; la capacitación y asistencia técnica y la promoción a mercados, internos y externos.

La propuesta del PND, para la dinamización y restitución integral de capacidades productivas territoriales, está contemplada en este último Plan Sectorial como una forma de desarrollar integralmente la producción alimentaria y el desarrollo productivo rural, desarrollando las capacidades de los actores rurales para interactuar con economías competitivas de rubros agropecuarios, priorizando a los pequeños y medianos productores. Con ellos se pretende generar incrementos en la producción de trigo y su semilla, maíz duro, arroz en chala y de otros productos estratégicos que están en manos de la agroindustria.

Otro sector estratégico al que se propone dar fuerte apoyo a través de proyectos específicos es al ganado bovino de carne y leche.

Esta política de apoyo a la dinamización de las capacidades productivas territoriales tiene como objetivo interactuar con economías competitivas de rubros agropecuarios, priorizando a los pequeños y medianos productores a través de la capacitación, asistencia técnica y crédito. Se prevé, bajo la forma de empresas mixtas, organizar las empresas de insumos productivos, de transformación de frutos tropicales y otras iniciativas que unan la expectativa privada con la pública. La tarea está diseñada para que la ejecute el programa RECREAR. En el transcurso de la primera a la segunda gestión de gobierno, el ministerio del sector había perdido su principal componente, EMAPA, pues había pasado a depender del Ministerio de Desarrollo Productivo y Economía Plural.

Dentro de esta política de protagonismo estatal en la producción de productos estratégicos, se crea la Empresa Pública Nacional Estratégica Azucarera de San Buenaventura (EABSA)<sup>16</sup> dotándole de más de 300 millones de dólares para su ejecución, en base a una ley<sup>17</sup> que declara *“de prioridad nacional la construcción del Complejo Agroindustrial de San Buenaventura, teniendo como base la implementación del Ingenio Azucarero del Norte paceño ubicado en San Buenaventura... para la producción de azúcar, biocombustibles en base a etanol, alcohol anhidro y alcohol deshidratado, así como también la producción de palma africana para la producción de aceite y biodiesel, como fuentes de energía renovable y compatible dentro del marco de la producción ecológicamente sostenible”*.

La propuesta busca romper la hegemonía cruceña en la provisión de azúcar, aunque prioriza un producto que no es deficitario en el mercado local, pues más bien se tienen excedentes para la exportación. Este emprendimiento se localiza en tierras agrícolas frágiles impulsando la expansión de la frontera agrícola.

En este mismo contexto se inscribe la iniciativa de la Gobernación del departamento de Santa Cruz: Programa Biodiesel “Investigación para la producción sostenible de Biodiesel con énfasis en los pequeños y medianos productores del departamento”,<sup>18</sup> que viene ejecutando el CIAT (Centro de Investigación Agrícola Tropical) desde el año 2008, con *“la finalidad de aportar a la solución del problema de déficit de diesel en Santa Cruz, sin interferir en la seguridad alimentaria del país, y bajo la perspectiva del ahorro de divisas*. Se prevé trabajar con 18.300 pequeños productores, con especies oleaginosas no tradicionales no aptas para la alimentación humana, como el piñón (*Jatropha*), macororó (*Ricinus*) y palmeras nativas (*cusi* y *totaí*). Este Plan Departamental está bajo un marco de alianzas público, privado donde se encuentran los grandes empresarios y los pequeños productores, dentro de una visión del ejercicio autonómico. No tiene prácticamente ninguna relación con el sector ni con planes, políticas ni programas nacionales. No se tienen evidencias de la intervención de agencias de desarrollo del Brasil, pero, dado que la producción de agro combustibles es una estrategia ya establecida en el país vecino, es muy probable que su influencia en este campo sea directa.

Este Plan Sectorial también refleja la pérdida de competencias del Ministerio de Desarrollo Rural y Tierras, en el tema forestal y ambiental, por la creación del Ministerio de Medio Ambiente y Aguas.

Otras normas menores implementadas durante estos seis años, son los decretos supremos que restringen temporalmente la exportación de productos alimenticios y los que permiten la importación de alimentos, con el fin de garantizar el aprovisionamiento del mercado interno. Es evidente que estas importaciones de alimentos autorizadas por el Órgano Ejecutivo desalientan notablemente a los productores nacionales, especialmente a los campesinos y pequeños productores de alimentos de todo el país. Si bien han permitido el control de precios de los alimentos y frenar la inflación, han sido usados muchas veces como argumento para justificar la reducción de la producción agroindustrial.

---

<sup>16</sup> Decreto Supremo N° 637 de 15 de septiembre de 2010

<sup>17</sup> Ley 3546 promulgada el 28 de noviembre de 2006

<sup>18</sup> <http://www.santacruz.gob.bo/productiva/apoyo/agricola/biodiesel/contenido.php?IdNoticia=345&IdMenu=400140#ancla>, consultado el 9 de noviembre 2011



### 2.2.1 Una nueva ley para impulsar la revolución productiva

Antes de que este Plan Sectorial llegara a ser difundido ampliamente, es prácticamente dejado de lado, pues el 26 de junio de 2011 se aprueba la **Ley 144 de la Revolución Productiva Comunitaria Agropecuaria**, que tiene como origen muchas de las demandas de las organizaciones sociales ya contenidas en la idea de la Década Productiva. A esta propuesta se van incorporando temas contradictorios como es el uso de semillas transgénicas; y complejos como es la creación de diversos niveles de participación en los Consejos Económico Productivos, con la tarea de definir los planes estratégicos y operativos de los gobiernos nacional y sub nacional; la ley 144 también dispone que el financiamiento de la propuesta productiva se hará a través de la concurrencia entre Gobierno nacional, gobernaciones y municipios.

La finalidad reiterativa de esta ley<sup>19</sup> es lograr la soberanía alimentaria, en condiciones de inocuidad y calidad para el vivir bien de las bolivianas y los bolivianos, bajo los principios principales de armonía, complementariedad, corresponsabilidad, reciprocidad y solidaridad, proponiendo la Revolución Productiva Comunitaria Agropecuaria en el marco de la economía plural. Pone como sujeto principal a las comunidades indígena originario campesinas, reconociéndolas bajo un nuevo estatuto jurídico como Organizaciones Económicas Comunitarias (OECOM), que deberán crearse a partir de la ley, pues en la realidad concreta aún no existen. A medio año de dictada la ley 144 no se conoce aún cuantas OECOM han sido creadas o registradas para constituirse en actores centrales de la revolución productiva comunitaria agropecuaria.

En la descripción de las políticas<sup>20</sup> se encuentran las que tienen que ver con el fortalecimiento de la base productiva: suelo, agua, semillas y recursos genéticos; la conservación de áreas para la producción regulando el uso de suelos a favor de las actividades agropecuarias, la protección de la biodiversidad, el fomento de la producción tradicional, orgánica, ecológica, agropecuaria y forestal con destino al consumo interno así como la generación de excedentes en base a las formas de producción familiar, comunitaria, asociativa y cooperativa, aunque no especifica el rol que cumplirían los programas estratégicos CRIAR-PASA o el EMPODERAR-PAR.

El Art. 15 de la ley 144 genera agudas polémicas, pues indica que “no se introducirán en el país paquetes tecnológicos agrícolas que involucren semillas genéticamente modificadas de especies de las que Bolivia es centro de origen o diversidad, ni de aquellos que atenten contra el patrimonio genético, la biodiversidad, la salud de los sistemas de vida y la salud humana”<sup>21</sup>; y no prohíbe explícitamente el uso de semillas transgénicas en productos agroindustriales.

Para reforzar la política de **Producción Agropecuaria para la Seguridad y Soberanía Alimentaria**, incluye elementos como: la propuesta de crear reservas, “*pirwa*”, para el acopio, reserva, transformación e industrialización de alimentos, a través de la producción campesina, pero también formalizando la práctica de estos últimos años de la suscripción de acuerdos con el sector empresarial del oriente sobre metas en volúmenes de producción y exportaciones; amplía e incentiva el uso de alimentos locales en programas de alimentación complementaria escolar, en el subsidio de lactancia materna, y dispone la implementación de un Sello Social ante autoridad competente para fines de certificación de uso de mano de obra e insumos locales, provenientes de la producción agropecuaria nacional en la transformación e industrialización de alimentos, además de

---

<sup>19</sup> GACETA OFICIAL DE BOLIVIA, *Ley de la Revolución Productiva y Comunitaria, Ley 144*, La Paz – Bolivia, 26 de junio de 2011

<sup>20</sup> LEY 144, Título II, Art. 12- 29

<sup>21</sup> Idem, Art. 15

la promoción del “*Compro y Como Boliviano*” (mecanismo de estímulo a la producción nacional que se inició el año 2004) que fomente el consumo de productos locales.

En relación al ***Fortalecimiento Institucional Agropecuario y Forestal*** eleva a nivel de políticas los siguientes programas ya existentes:

- a) la innovación agropecuaria y forestal, fortaleciendo al Instituto Nacional de Innovación Agropecuaria y Forestal – INIAF como autoridad competente, más otros actores como las universidades;
- b) la mecanización (tractorización) y tecnificación agropecuaria fomentando su acceso y sostenibilidad económica, resaltando que deban ser adecuadas y adaptadas a los diferentes pisos ecológicos, a las vocaciones productivas y de uso de suelo;
- c) los servicios de sanidad agropecuaria e inocuidad alimentaria; y
- d) la prevención y gestión de riesgos.

El ***desarrollo agropecuario productivo***, contemplado en el programa RECREAR gana impulso con la creación de varias Empresas Públicas Estratégicas como ser: La Empresa Estratégica de Apoyo a la Producción de Semillas para garantizar la provisión de semillas locales y de calidad y la Empresa de Producción de Abonos y Fertilizantes.

EMAPA pasa a constituirse en Empresa Pública Estratégica con el objeto de apoyar a los sectores de la cadena productiva de alimentos, la producción agropecuaria y agroindustrial en productos que sean deficitarios en Bolivia, contribuir a la estabilización del mercado interno de productos agropecuarios y agroindustriales y a la comercialización de la producción agrícola en el mercado interno y externo. La autoriza a constituirse en Sociedad Anónima Mixta para conformar la Empresa Gran Nacional de Producción de Alimentos que produzca para el mercado interno y genere excedentes para su posterior intercambio<sup>22</sup>.

Mediante el cambio en el rol de EMAPA los actores tradicionales de la producción agropecuaria del oriente organizados en cadenas productivas, y la agroindustria, retoman fuerte presencia y vuelven a ser actores centrales del proceso agroalimentario además de proponer su inserción como proveedora de alimentos (empresa gran nacional) a otros países (Venezuela principalmente) dentro de una lógica de intercambio, aprovechando las potencialidades nacionales.

El vacío existente en cuanto a asistencia técnica a los productores campesinos, busca ser subsanado a través de la constitución de un Sistema de Apoyo Técnico para las Organizaciones Matrices Nacionales (se refiere la CSUTCB, CNMCIQB-BS, CIDOB, CSCIB, CONAMAQ, APG, CPEM-B) que actuará en todos sus niveles orgánicos, para propiciar el desarrollo de capacidades organizativas y técnicas comunitarias y la gestión de una enorme cantidad de proyectos financiados en el marco del Fondo de Desarrollo para los Pueblos Indígenas Originarios y Comunidades Campesinas – FDPPIOYCC, sin mayores criterios técnico-productivos, pero con mucha incidencia política.

Para el financiamiento de las iniciativas productivas, crea el Fondo Crediticio Comunitario – FCC, a ser administrado en fideicomiso por el Banco de Desarrollo Productivo S.A.M. – BDP S.A.M., Banco de Segundo Piso, con la finalidad de otorgar créditos para la producción agropecuaria a Organizaciones Económicas Comunitarias - OECOM, Organizaciones Económicas Campesinas y las y los pequeños productores, con recursos del TGN.

---

<sup>22</sup> Ley 144, Art. 41

Establece el Instituto del Seguro Agrario para dirigir el proceso de implementación del seguro agropecuario universal, previsto en la Constitución, con la finalidad de asegurar la producción agraria afectada por daños provocados por fenómenos climáticos y desastres naturales adversos.

Respecto a los propósitos de la ley, Bazoberry<sup>23</sup> indica: “Para hacer justicia a la iniciativa legal, la introducción del criterio de progresividad podría, a corto, mediano y largo plazo, demostrar que la nueva institucionalidad funciona de cara al objetivo final previsto en la Constitución: abastecimiento de alimentos con base en la producción campesina indígena, y soberanía con desarrollo equitativo equivalente en el campo y la ciudad”.

Sin embargo, en la ley 144 hay ausencias importantes como la falta de referencia a la conclusión del proceso de saneamiento, el acceso a más y mejor tierra y la gestión territorial, productiva y social en nuevos asentamientos comunitarios, está limitada a apoyar la elaboración de programas de gestión territorial indígenas, sin hacer mención a las TCO (TIOC) y los conflictos de visiones contrapuestas entre campesinos e indígenas.

### **2.3 Agua para la producción**

Dentro del PND, se prioriza el riego como principal insumo para la actividad agropecuaria y como componente que coadyuva al logro de los objetivos planteados por los programas SEMBRAR, CRIAR Y EMPODERAR. Se fijan dos líneas estratégicas:

- a) la ampliación de la cobertura de riego mediante la promoción y desarrollo de inversiones en infraestructura de riego, mejoramiento del uso del agua y la gestión de los sistemas de riego. El Plan Sectorial “Revolución Agraria” fija como metas incrementar las áreas cultivables bajo riego y mejorar la gestión de sistemas de riego incorporando alrededor de 20.000 Has bajo riego, además de organizar y capacitar a las familias beneficiadas.
- b) el reconocimiento y otorgación de los derechos de uso de agua para riego, buscando el reforzamiento y creación de asociaciones de regantes.

Los principales programas para ejecutar inversiones públicas en proyectos de riego son: el Subprograma de Inversiones en Riego Intercomunal, SIRIC I y SIRIC II; el Programa de Riego con Enfoque de Cuenca – PRONAREC; el Programa de Emergencia y para la parte de capacitación y organización, la Escuela Nacional de Riego y últimamente el programa “Mi agua” que es un fondo nacional de 100 millones de dólares a los cuales los municipios rurales pueden muy fácilmente acceder mediante concurso de proyectos de riego o de agua potable por montos de hasta 100 mil dólares en cada caso.

### **2.4 Fortalecimiento de la institucionalidad estratégica**

El mandato del PND de fortalecer las capacidades estatales para la planificación del desarrollo agropecuario y rural con base en la provisión de asistencia técnica, generación de información sectorial, seguimiento a la implementación de programas y proyectos y articulación entre los actores rurales se cumple mediante la política de Información y Seguridad Agropecuaria y Rural a partir de los reportes diarios, semanales y mensuales de precios de productos agropecuarios generados por el

---

<sup>23</sup> BAZOBERRY, Oscar, Soberanía (de)limitada, documento preliminar, octubre 2011

SISPAM; la generación del Mapa de aptitud de uso de la tierra; Mapa de cobertura y uso actual, realizado por el SUNIT; y el Inventario Nacional Forestal realizado por el SIFOR.

El INIAF tiene como mandatos la certificación de semillas, proveer de semilla de calidad a la siembra de productos alimenticios básicos, administrar bancos de germoplasma de recursos genético, realizar investigaciones básicas y la implementación de parcelas experimentales con investigación agrícola a partir de conocimientos locales y el trabajo con líderes y promotores agropecuarios capacitados en gestión productiva agropecuaria y asistencia técnica integral.

SENASAG, muy activo a través de sus programas como el PRONEFA que busca el reconocimiento internacional hasta el 2012 como país libre de Fiebre Aftosa con vacunación; PROSACA: vigilando la sanidad de camélidos y a cargo de la fiscalización de las campañas de desparasitación; PROMOSCA, a través de la Red Nacional de Trampeo (RNT) conformada por 60 rutas instaladas en operación, la Red Nacional de Muestreo de Frutos (RNM) implementada y en operación, para identificar moscas de la fruta a nivel de género y especie; y la atención que se da a la reducción de enfermedades avícolas: Bronquitis, Gumboro, Newcastle.

En la segunda gestión de gobierno, el año 2010 no hay nuevas políticas públicas, lo que no necesariamente significa que se hayan profundizado o ejecutado las que se venían realizando. Más bien, parece ser un periodo de abandono del proceso de planificación estatal que se venía impulsando desde el PND.

El 2010 el Ministerio de Desarrollo Rural y Tierras (MDRyT) prepara una propuesta que luego de la respectiva autorización del Ministerio de Planificación, es aprobada y puesta en marcha en febrero de 2011. Se trata del plan Revolución Agraria y Rural, que si bien recupera algunos lineamientos y estrategias del plan anterior, ya no contempla la visión integral de unir a las actividades agrícolas, la dimensión de los bosques y su uso sustentable, abandonando una correcta lectura sobre la vocación forestal del territorio boliviano, poniendo más énfasis en la visión agrícola y campesina sobre la indígena, lo que es un signo de cambio de orientación más de corte andino en la propuesta de desarrollo rural. Esta nueva visión más agraria y campesina es probablemente el resultado de la presión ejercida por las organizaciones matrices de campesinos y colonizadores.

Es decir que, a mediados del año 2011 y coincidiendo con la marcha indígena por el TIPNIS, empiezan a ponerse en evidencia las tensiones y contradicciones de un modelo que por una parte va imponiendo una mirada de desarrollo estatista centrado en la generación de excedentes agrícolas para la exportación, en contra de una propuesta de desarrollo rural para la satisfacción alimentaria de la población boliviana. Este cambio de orientación podría deberse también a que –pese a los distintos estímulos desde diferentes esferas de gobierno a la producción familiar- se estaría constatando una especie de estancamiento de la producción campesina.

Es evidente la contradicción entre los objetivos de muchos de los planes y programas sectoriales del Ministerio de Desarrollo Rural y Tierras de estímulo a la producción familiar, y la emisión de Decretos Supremos que restringen exportaciones y promueven importaciones (muchas de ellas onerosas para el Estado), con el fin de mantener la provisión de alimentos a precios bajos para las capas urbanas. Como siempre fue en el pasado, la política de estabilización monetaria anti inflacionaria se impone también ahora (2006-2011) por encima y en contra de la política de estímulo al desarrollo rural agropecuario de base campesina. Desde el Ministerio de Economía y Finanzas se prefiere subvencionar el consumo y no la producción de alimentos.

Estas medidas tienen varios efectos perversos: incentivan la salida ilegal de los productos agropecuarios, sobre todo al Perú; desincentivan la producción de determinados rubros, cuyo efecto

se refleja en la disminución de la superficie cultivada para la siguiente campaña agrícola, y por último, pone al Gobierno a merced de los grupos empresariales, que al sentirse imprescindibles para garantizar el aprovisionamiento interno, presionan periódicamente al Gobierno para hacer atender sus reivindicaciones.

## **2.5 La seguridad alimentaria desde el lado del acceso a los alimentos**

Precisamente una de las primeras tareas del 2006, fue la implementación del Programa Desnutrición Cero como parte del programa SEMBRAR, para cumplir el derecho humano a la alimentación, dejando atrás prácticas asistenciales de donación de alimentos, integrando a la propuesta la producción de alimentos.

En marzo de 2009, dentro de la visión del PND y como parte de las políticas de Protección Social, se crea el **Plan Vida para la Erradicación de la Extrema Pobreza**, que propone una intervención integral con base en cinco componentes: Alimentación y nutrición, Vivienda digna, Acceso a servicios de salud y educación y a ciudadanía (carnets y certificados de nacimiento), Fortalecimiento a las organizaciones y el componente Económico productivo para generar y fortalecer los ingresos económicos. Este Plan se encuentra paralizado desde febrero 2010, y los recursos programados por la cooperación internacional buscan su ejecución a través de diferentes Ministerios, habiéndose perdido la focalización y la mirada integral sobre el combate a la extrema pobreza. Se argumentó que, este tipo de programa no era parte de las competencias del sector (MDR y T) y que no existía presupuesto para gastos corrientes.

Otras medidas colaterales, que surgen desde el 2006, son las políticas sociales de redistribución del ingreso nacional a través de bonos, que al beneficiar a una gran parte de la población (niños en edad escolar, ancianos y mujeres embarazadas), dinamizan la economía y generan el crecimiento de la demanda de productos alimenticios.

En el lapso de seis años, se han tomado diversas medidas que, si bien guardan cierta correlación con los principales postulados del PND y la Constitución Política del Estado (CPE), son resistidas por algunos sectores de la población; otras van surgiendo a raíz de los conflictos sociales y demandas no atendidas, de la coyuntura política o de los cambios de autoridades en el Ejecutivo. De esta forma llegamos a este 2011, con una trama compleja de normas, algunas aisladas, y de alguna forma contradictorias, con los principios enunciados del PND y la CPE,

Para todos estos esfuerzos dependientes del Ministerio de Desarrollo Rural Y Tierras se ha presupuestado en el periodo 2006 – 2010, la suma de Bs 372.784.695 millones, para gastos corrientes y programas, con una ejecución promedio de 79.2%, mostrando un mejor desempeño en la primera gestión de gobierno. Es probable que las nuevas normas anticorrupción (Ley Marcelo Quiroga) signifiquen un obstáculo para la ejecución presupuestaria y por ello disminuye fuertemente el año 2010, trayendo como consecuencia una baja asignación de recursos para el sector agropecuario el año 2011, sólo Bs 29.417.491,67.

**Cuadro 2: Presupuesto y ejecución MDRyT (2006-2010)**

AÑO	PRESUPUESTADO (Bs)	EJECUTADO (Bs)	%
2006	69.055.767	64.770.174	93.8
2007	80.982.830	66.303.334	81.9
2008	83.779.752	66.303.334	79.1
2009	104.722.918	77.711.922	74.2
2010	34.243.430	20.319.778	59.3
TOTAL	372.784.695	295.408.541	79.2

Fuente: Elaboración propia, datos VIPFE – MDRyT

### **3 Avances y limitaciones de las políticas públicas**

Haciendo el análisis del impacto de la aplicación de las políticas públicas se puede concluir que luego de una primera gestión en que las políticas públicas de desarrollo rural partían de una visión de país alternativa a la anterior, faltó tiempo para ver los resultados de un proceso que es necesariamente largo (ver anexo 1). No es posible revertir estructuras y comportamientos que se han construido en los 186 años de vida republicana en cinco o seis años. Además, los tiempos políticos con sus emergencias, han llevado a la toma de medidas coyunturales e inconexas.

#### **3.1 Transformación de la estructura de tenencia y acceso a la tierra y bosque**

Según datos del Informe de Gestión 2011 del Instituto Nacional de Reforma Agraria (INRA) ofrecidos en audiencia pública el 22 de enero del 2012, los principales resultados obtenidos son los siguientes:

Total de tierras saneadas 61 millones de hectáreas  
Total de tierras fiscales identificadas 23 millones de hectáreas  
Total de superficie en proceso de saneamiento 7.6 millones de hectáreas.

Del total de tierras fiscales 15.6 millones de hectáreas NO están disponibles, ya han sido dotadas 1.3 millones de hectáreas y quedan disponibles para distribución a título colectivo 4.6 millones de hectáreas repartidas en diferentes lugares inaccesibles del territorio nacional.

El gran problema es que estas tierras fiscales se encuentran muy lejos de las carreteras, aisladas y sin presencia estatal ni de servicios públicos. Es muy difícil que estas tierras puedan integrarse a la actividad productiva a través de la formación de nuevos asentamientos. Además los campesinos que buscan tierras las demandan en propiedad privada y con provisión de servicios de energía eléctrica, agua y caminos.

El gobierno se enfrenta ante un gran problema: en Bolivia no hay tierras disponibles para cumplir la oferta de distribuir las gratuitamente a los campesinos que las demanden.

La titulación individual ha favorecido sobre todo a los hombres, según datos del Observatorio de la Mujer<sup>24</sup>, entre 1997 y 2010, recibieron títulos de propiedad de la tierra 63.429 hombres solos, frente

<sup>24</sup> OBSERVATORIO DE LA MUJER, *Mujeres en la construcción de la soberanía alimentaria*, Boletín de Tierra N° 2, La Paz, octubre 2011

a sólo 36.186 mujeres solas; la extensión otorgada, también marca diferencias: los hombres han recibido tres veces más tierra que las mujeres; ellas recibieron 272.142 hectáreas, frente a 950.395 hectáreas de los hombres. Es decir que pese a la fuerte migración masculina que hace que muchas de las actividades y responsabilidades del proceso productivo quedan ahora en manos de las mujeres, éstas todavía no llegan a acceder a la tierra, a pesar del avance en la titulación conjunta que llega a 648.015 hectáreas.

No se tiene información desagregada respecto al acceso de las mujeres a las tierras de titulación conjunta, de las que según datos del INRA 2010, se habría otorgado más de 11 millones de hectáreas.

La tenencia de la tierra, es un factor determinante tanto para garantizar la seguridad alimentaria como para la generación de ingresos familiares de campesinos e indígenas, y donde la calidad y cantidad de suelos cultivados guarda directa relación con los ingresos. A pesar del impulso a la titulación de las TCO durante el último lustro, este tema no ha sido resuelto.

Actualmente, se está observando una creciente mercantilización de la tierra, que fuera dotada de manera gratuita, y que ahora se vende de manera abierta, como es el caso de la zona de expansión de Santa Cruz donde según datos de Muñoz, citados por Ormachea<sup>25</sup>, el 89% de los actuales poseedores tuvo acceso a su tierra a través del mercado; pero también de manera encubierta, como es el caso en las zonas andinas de mayor concentración demográfica campesina –como en los valles centrales de Cochabamba y Tarija, la zona del lago Titicaca y los valles mesotérmicos de Santa Cruz- donde se han generalizado los mercados de compra-venta de tierras entre campesinos pobres. Este fenómeno ha hecho que al interior de las comunidades campesinas casi desaparece la propiedad comunal, dando origen a la pérdida de la identidad comunitaria, a una mayor individualización y diferenciación social dentro de la comunidad, en pleno gobierno indígena.

Es sobre todo en el oriente que se está dando el mercado de tierras, con la particularidad de que en esta región de cultivos agro industriales como la soya predominan los compradores argentinos y brasileños, que poseerían y tendrían en alquiler más de un millón de hectáreas de las mejores tierras agrícolas y ganaderas, llegando a procesos de extranjerización de la tierra ante vacíos legales y de acción gubernamental<sup>26</sup>.

Las medidas tomadas durante la gestión 2006-2011, no han logrado facilitar el acceso a la tierra de los pequeños productores, ha sido mínima la redistribución de tierras ociosas, y si bien, mediante el referéndum de 2009 se limitó la superficie máxima de la tenencia de la tierra en Bolivia a 5.000 hectáreas, su aplicación es para el futuro<sup>27</sup>, lo que prácticamente deja intacta la inequitativa distribución de la tierra en Bolivia. Además se mantiene la estructura dual agraria, pues mientras campesinos e indígenas poseen y trabajan en gran medida tierras marginales, fragmentadas, sin riego y de poca capacidad productiva o bosques sin vocación agrícola; las mejores tierras de Bolivia se mantienen bajo el dominio de grandes propietarios.

Dentro de una visión geopolítica de ocupación espacial, el año 2009 se puso en marcha el programa: *Constitución de nuevas comunidades en Pando*, con el objetivo general de establecer 60 nuevas comunidades en tierras fiscales de ese departamento, con 3.000 familias que se asentarían en 225.000 hectáreas a ser dotadas por el Estado. Una vez concluido el proceso de saneamiento de

---

<sup>25</sup> ORMACHEA, op. cit. p. 11-12

<sup>26</sup> URIOSTE, Miguel, Concentración y extranjerización de la tierra en Bolivia, FUNDACIÓN TIERRA, La Paz, 2011

<sup>27</sup> Constitución Política del Estado, Art. 399, I

tierras en Pando, y habiéndose verificado la existencia de tierras fiscales se procedió a la instalación de 11 comunidades interculturales que albergaban alrededor de 500 familias con hasta 75 hectáreas cada una, distribuidas en las localidades de Puerto Evo Morales y Bernardino Racua. Este proceso multisectorial, estuvo impulsado primeramente desde el Ministerio de la Presidencia y posteriormente por ADEMAF con el fin de promover el desarrollo productivo y transformar la economía de la región, a la vez de incidir en cambios políticos a través del voto. Sin embargo, sus resultados son muy desalentadores ante el práctico abandono de esas tierras por parte de la gran mayoría de las familias inicialmente asentadas.

### **3.2 Transformación de los patrones productivos y alimentarios**

Como hemos visto anteriormente, los objetivos de las diferentes políticas implementadas están dirigidas a cumplir con los mandatos del PND: a) Construir seguridad y soberanía alimentaria; b) Desarrollar integralmente la producción alimentaria y el desarrollo productivo rural y c) impulsar nuevos patrones de organización de la producción y distribución de alimentos, d) Apoyo a la producción y transformación de los recursos naturales renovables, e) dinamización y restitución integral de las capacidades productivas territoriales y f) fortalecimiento de la institucionalidad estratégica.

Para analizar el grado de implementación de estas políticas, como un primer paso del análisis, estudiamos el presupuesto asignado a los programas de Seguridad Alimentaria y su ejecución, en el periodo 2008 – 2011, con recursos del Tesoro General de la Nación, recursos de contravalor el Impuesto Directo a los Hidrocarburos, y los proyectos y programas financiados por el Banco Mundial, PNUD, FAO, PMA, BID, y la cooperación bilateral de Bélgica, Brasil, Dinamarca, Suecia, Venezuela, Agencia Suiza para el Desarrollo y la Agencia Española de Cooperación Internacional y otras importantes organizaciones externas como la Unión Europea.

Por un lado, se encuentra falta de consistencia en la programación pues muestra altibajos muy marcados, como la disminución de un tercio el año 2011 respecto al año anterior<sup>28</sup>, y por el otro, la baja ejecución en los diversos programas. Esto hace que no se cumplan las metas planificadas.

A partir de una revisión de la información proporcionada por el MDRyT, destacamos la baja ejecución del PROSACA que sólo había ejecutado en el trienio 2008-2010 el 14.6% de lo asignado, las pugnas internas de los productores de camélidos impidieron llevar adelante las campañas programadas e incidieron en la inestabilidad del personal técnico.

Los programas que tienen mayor incidencia en la producción de alimentos a partir del pequeño productor, como el CRIAR-PASA, llegan a ejecutar menos de la mitad (44.8%) del presupuesto que les asignaron, mientras que el EMPODERAR-PAR, dirigido a productores con más recursos, muestra mayor eficiencia al llegar a 83%. Esto es resultado de que en realidad se trata de programas exitosos y muy antiguos (PASA y PAR) apoyados desde hace muchos años por la Unión Europea y otros contribuyentes.

Se debe notar que los programas que dependen de algún programa específico de la cooperación internacional, como son los de sanidad animal, muestran regularidad en los recursos asignados, mientras que los otros muestran variaciones muy fuertes de gestión a gestión, lo que indica que no existe una visión de planificación de proceso, plurianual.

---

<sup>28</sup> Ver por ejemplo el caso del INIAF



Por último una consecuencia de la baja ejecución del sector, ha sido que para el año 2011, el Ministerio de Economía y Finanzas, redujo fuertemente los presupuestos para el sector, basándose en el bajo monto ejecutado durante el 2010 más un pequeño porcentaje de incremento vegetativo. Es decir que en la práctica, la planificación del desarrollo rural de base campesina y comunitaria ha sido asumida como una competencia del Ministerio de Economía y Finanzas.

**Cuadro 3: Programación y ejecución de la inversión pública 2008 – 2011**  
**Componente: Seguridad y soberanía alimentaria**  
(en Bolivianos)

INSTITUCION	AÑOS							
	2008		2009		2010		2011	
	Programado	Ejecutado	Programado	Ejecutado	Programado	Ejecutado	Programado	Ejec
Sanidad de camélidos sudamericanos (PROSACA)	2.183.460	346.190	1.293.700	192.182	1.960.449	199.254	252.100	s/d
Serv. Nal. de Sanidad Agropecuaria e Inocuidad Alimentaria (SENASAG)	48.159.394	26.843.975	40.375.971	20.870.422	46.659.686	29.664.288	52.075.227	s/d
Instituto Nal. de Innovación Agropecuaria y Forestal (INIAF)	-	-	36.721.000	21.441.000	39.385.780	28.246.916	9.299.215	s/d
Proyecto de Alianzas Rurales (PAR)	15.650.647	10.338.068	14.613.860	12.225.870	15.045.449	15.045.449	21.673.810	s/d
Programa de Apoyo a la Seguridad Alimentaria (PASA)	127.937.000	61.486.000	64.261.000	27.557.000	105.809.758	44.631.250	52.548.421	s/d
<b>TOTAL</b>	<b>193.930.501</b>	<b>99.014.233</b>	<b>157.265.531</b>	<b>82.286.474</b>	<b>208.861.122</b>	<b>117.787.157</b>	<b>135.848.773</b>	<b>s/d</b>

Fuente: MDRyT

Este desempeño del gasto público no aporta al cambio en el desempeño de los actores productivos del desarrollo rural, si tenemos en cuenta la diversidad de características, potencialidades y necesidades definidas en el acceso a la tierra, tal como las describe Baldivia<sup>29</sup>:

- Pequeños medianos y grandes empresarios del oriente principalmente en Santa Cruz, y en menor medida Cochabamba, Beni, Pando y Tarija
- Colonizadores de Santa Cruz y el norte de La Paz que cuentan con tierras individuales
- Los campesinos beneficiarios de la reforma agraria del altiplano y los valles con tierra individual cada día más pequeña
- Campesinos e indígenas que todavía poseen tierras comunales pero cuyo aprovechamiento es en parcelas familiares

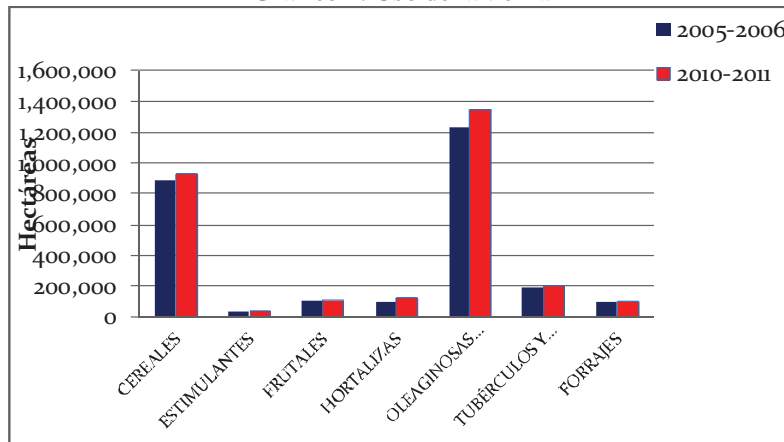
<sup>29</sup> BALDIVIA, José, El sector agropecuario y la Seguridad Alimentaria, en *Seguridad Alimentaria en Bolivia, Coloquios Económicos N° 22*, FUNDACIÓN MILENIO, La Paz, julio de 2011

- Beneficiarios de TCOs en tierras forestales de propiedad común pero que realizan aprovechamiento individual

Se puede concluir que estas condiciones de acceso a la tierra también señalan diferencias en cuanto al uso para la producción. Actualmente se cultivan en Bolivia aproximadamente 2.8 millones de hectáreas, de las cuales 1.4 millones (56%) corresponden a los pequeños productores campesinos indígenas y originarios del occidente y oriente del país, las que están destinadas a la producción de alimentos principalmente para el consumo de la población local (cereales, frutas, tubérculos y hortalizas) y 1.1 millones (44%) están destinadas a la producción de cultivos industriales empresariales (soya, algodón, sorgo y otros).

Según Urioste (2011)<sup>30</sup>, de las aproximadamente 700.000 unidades agrícolas, 87% son pequeños productores “generalmente de origen indígena-campesino”, de las que cerca a 2,7 millones de personas viven en comunidades, sobre todo de altiplano y valles, ocupando el 14% de la superficie arable; mientras que 13% de medianos y grandes productores ocupan el 86% de la tierra productiva.

**Gráfico 2: Uso de la tierra**



Fuente: Elaboración propia en base datos MDRyT

Haciendo una comparación de las gestiones 2005-2006 y 2010-2011 (Gráfico 3) no se registra un cambio estructural en el uso de la tierra, los productos destinados sobre todo al consumo interno como son tubérculos y raíces, hortalizas y frutales, muestran muy ligero crecimiento y de acuerdo a información estadística no ha habido un cambio en su aporte que sea resultado de las recientes políticas públicas (2006-2011). Se mantiene la tendencia mostrada en toda la década de un estancamiento de la producción de base familiar y campesina. Más bien se está ratificando el modelo del agronegocio establecido con el apoyo del Banco Mundial hace dos décadas, ya que la producción que muestra incrementos substanciales es la soya en oleaginosas, y el maíz y el sorgo en cereales.

Los pequeños productores campesinos producen más del 50% de los alimentos consumidos en el país (incluido el auto consumo de las familias en sus comunidades), las importaciones representan entre el 25 a 26% y el resto es abastecido por los agroindustriales nacionales. Un dato revelador al

<sup>30</sup> URIOSTE, op. cit.

respecto podemos observarlo en el cuadro siguiente, con datos del MDRyT 2011, donde se muestra que en lo que ha superficie cultivada se refiere, apenas nos venimos recuperando de la caída producida durante el año agrícola 2010.

**Gráfico 3: Superficie Cultivada (Hectáreas)**

2001 – 2010



**Cuadro 4: Hectáreas cultivadas**

2001/2002	2.155.208
2002/2003	2.159.630
2003/2004	2.308.020
2004/2005	2.529.455
2005/2006	2.627.676
2006/2007	2.751.700
2007/2008	2.784.444
2008/2009	2.974.627
2009/2010	2.824.157
2010/2011	2.852.850

Fuente: SISPAM-MDRyT, 2011

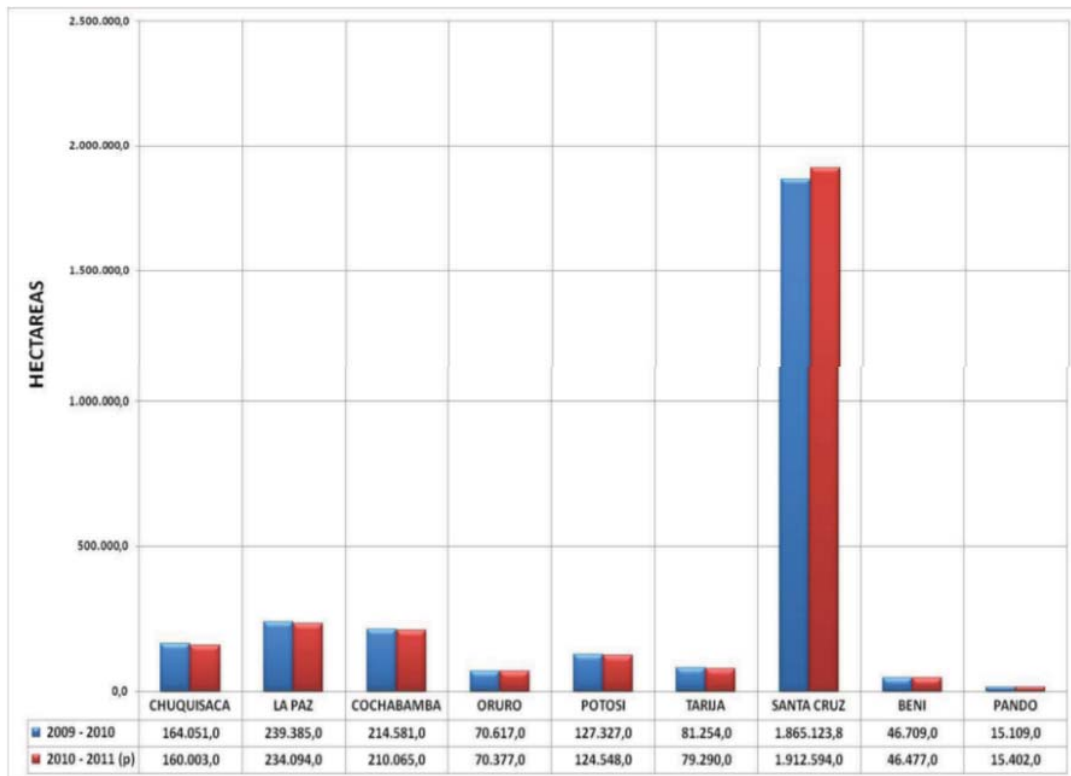
Pero además, los principales productos que muestran estabilidad o crecimiento en la gestión agrícola 2010-2011, son los cultivos industriales, ligados fundamentalmente al agro negocio, que siguen concentrando la mayor parte de la superficie cultivada y de la propiedad de la tierra, que son producidos fundamentalmente por medianas y grandes empresas. La soya ocupa el 47.57% de la superficie cultivada, seguida por la superficie cultivada de cereales 32.5%, donde se encuentran sobretodo el sorgo, el maíz y el sésamo; y luego muy por debajo están los tubérculos 7.18%, hortalizas 4.19%, estimulantes 1.3%, frutales 3.83% y forrajes 3.41%. Es decir que Bolivia está dedicando casi tres cuartas partes de las tierras agrícolas para los productos agroindustriales. La soya brasileña producida en Bolivia ocupa las mejores tierras de Bolivia. Según informa el Director del INRA (22 de enero del 2012) el gobierno está proyectando una ley que "limite la tenencia de la tierra en manos de extranjeros".

### 3.2.1 Dinamización y restitución integral de las capacidades productivas territoriales

#### a) Comportamiento de la producción

La caída en cerca de 22.000 hectáreas en la superficie cultivada durante la campaña agrícola 2008-2009, se dio sobre todo en la producción de cultivos industriales como la caña de azúcar y la soya, pero también en tubérculos, cereales básicos (arroz, quinua, trigo) y fue provocada principalmente por fenómenos climáticos así como por la política de importaciones de emergencia para frenar el alza de precios en productos básicos. El Altiplano, que entre 2005 y 2006, producía el 25% del total de la producción nacional, ha bajado a 19,6%, mientras que la producción de Santa Cruz representa hoy el 76,8%.

Gráfico 4: Uso agrícola del suelo por departamentos



Fuente: MDRYT

La concentración de la producción agrícola en Santa Cruz, ha tenido un crecimiento significativo entre 1990 y el 2007, cuadruplicando la superficie cultivada llegando 1,821,631 hectáreas, con una importante especialización en soya que llega a cubrir aproximadamente un millón de hectáreas, siguiendo el girasol y el maíz duro (Urioste, 2010). En cuanto a la estructura del aporte departamental al VBP nacional de cereales no se ha modificado en los últimos cuatro años, Santa Cruz continúa aportando más del 60%. La producción de estimulantes, entre ellos el café, continua concentrándose en departamento de La Paz; mientras que en la producción de hortalizas, Santa Cruz y Cochabamba mantienen un patrón estable aportando con más del 50% al VBP nacional de hortalizas (Rosales 2010).

La principal constatación es que el mercado de alimentos actual depende cada vez más de los productores agro empresariales y agro industriales y de las importaciones, y cada vez menos de la producción campesina indígena<sup>31</sup>. Los pequeños productores aportan sobre todo con productos frescos y de escasa transformación, sin poder competir con la agroindustria. Los productos importados están cada vez más presentes no sólo en los supermercados sino incluso en las ferias rurales.

**b) El gran problema: muy bajos rendimientos agrícolas.**

Para incrementar el volumen de la producción agrícola, una de las formas, la más directa, es la expansión de la superficie agrícola; encarar procesos para mejorar el rendimiento de los cultivos lleva más tiempo. Los bajos rendimientos que registra la producción agrícola en Bolivia se deben al deterioro de suelos y efectos adversos del clima, pero también a la falta de medidas estructurales de apoyo a los productores como es la provisión de insumos productivos, investigación científica, tecnología e innovación, sistemas de riego, mejoramiento de caminos, de manera sistemática y focalizada, que permitan superar la baja producción agrícola de los principales productos de la canasta familiar.

Revisando el siguiente cuadro comparativo con los países vecinos, encontramos que Bolivia tiene enorme desventaja en cuatro de los cinco productos básicos para la seguridad alimentaria, que además son, de producción agroindustrial. Ocupamos el último lugar en arroz, maíz duro y trigo, y penúltimo para la caña de azúcar. Para esta campaña agrícola, sólo se tiene un mejor desempeño con la soya, producto que usa semilla transgénica en el 90% de su cultivo, pero la productividad de la soya boliviana sigue muy por debajo de los promedios de Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay.

---

<sup>31</sup> Mamerto Pérez, (Pérez, 2008), citado en BAZOBERRY, op. cit.,

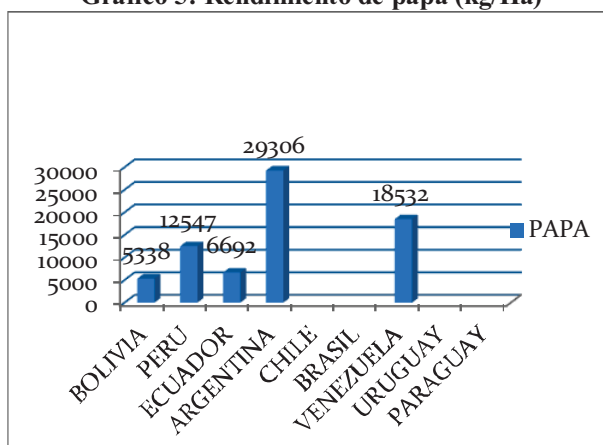
**Cuadro 5: Rendimientos de producción en Sudamérica. Campaña 2010 – 2011**  
(Kilogramos por hectárea)

CULTIVO	BOLIVIA	PERU	ECUADOR	ARGENTINA	BRASIL	VENEZUELA	URUGUAY	PARAGUAY
ARROZ EN CASCARA	2658	7836	4015	6804	4827	5054	7094	3989
MAIZ AMARILLO DURO	2617	4209	2759	7812	4538	3528	5510	2683
TRIGO	1266	1443	2832	3405	2466	1589	3335	2938
CAÑA DE AZUCAR	46041	83119	98580	99765	82100	33532	50990	49898
SOYA (SOJA)	2246	1688	1806	2905	3083	1686	2127	2410

Fuente: MDRyT

Analizando los productos de consumo familiar producidos por los pequeños productores campesinos, el panorama es mucho peor. No sólo muestran estancamiento en la última década, como consecuencia del marginamiento de las políticas públicas que priorizaron al sector agroindustrial, sino que, si tomamos como ejemplo, el rendimiento de la papa, producto básico en la dieta alimenticia boliviana y exclusivamente producida por el pequeño productor, Bolivia tiene el menor rendimiento (5.338 kg/Ha) en relación a los países vecinos; muy lejos de la Argentina (29.306 kg/ha) y casi un tercio del rendimiento peruano lo que lleva a que nuestros productores no puedan competir con la papa que se interna ilegalmente.

**Gráfico 5: Rendimiento de papa (kg/Ha)**



Fuente: MDRyT

El bajísimo rendimiento en la producción agrícola, es el indicador final que muestra la falta de resultados en las políticas públicas agropecuarias. Si bien, en el diseño de los programas, se plantean medidas integrales que contemplan acceso a tierra agrícola, apoyo a la producción con insumos productivos, créditos y asistencia técnica para lograr la seguridad con soberanía alimentaria, en la práctica se observa que esas metas no se logran debido principalmente a

insuficiencias en la gestión pública, baja y deficiente ejecución de los limitados recursos presupuestados, dispersión en el apoyo productivo y sobreposición territorial.

Estas debilidades patentizan un insuficiente proceso de planificación que impide agregarlos esfuerzos de los distintos programas hacia el objetivo mayor que es garantizar la seguridad y soberanía alimentaria, generando excedentes exportables. Ante esa falta de norte, los principales actores, los pequeños productores campesinos, toman una posición meramente reactiva a los estímulos gubernamentales y pragmática en el sentido de no dejar escapar los recursos, pero son desviados a otros fines no agropecuarios. Ahora bien, los que sacan mayor provecho son, los sectores mejor informados, más cercanos a la sede de gobierno, o los que tienen poder político, diluyéndose en ellos el esfuerzo estatal.

Estos factores están profundizando la progresiva pérdida de importancia de los pequeños productores campesinos en el escenario productivo nacional, también afectados por los cambios en los patrones de consumo, frente a la agresividad y fuerza de la agroindustria asentada principalmente en los departamentos de Santa Cruz y Beni, que concentra la producción de productos agroindustriales destinados a la exportación, pero también la producción de cereales utilizados como insumo de alimentos del sector avícola y de porcinos, y la actividad pecuaria.

Diferentes análisis, entre ellos Ormachea<sup>32</sup>(2009), coinciden en que ha habido un cambio estructural respecto a la producción de alimentos, que mientras los años 1961 – 1963 del total del valor de la producción agropecuaria, el 82,20% correspondía a la producción campesina y el 17,80% a la producción empresarial, entre 1985-1987 el valor de la producción campesina había descendido a 59,80% y entre 2000-2002 sólo significaba el 39,70%, llegando ahora a representar sólo el 30%. Esto ocurre al mismo tiempo en que avanza un sistema productivo con tendencia al monocultivo basados en cadenas ya que la producción empresarial se asienta en la soya y cereales, y la de pequeños productores con mercado externo se especializan en la producción de quinua y haba en el occidente, banano y piña en el trópico, y café y cacao en el norte.

### **3.2.2 Desarrollo agropecuario productivo y sus programas**

#### **a) SEMBRAR, el derecho humano a la alimentación:**

En el momento, esta política registra avances organizativos e institucionales a través del programa Desnutrición Cero en la organización de las comunidades para luchar contra la desnutrición al consolidar consejos municipales en 108 municipios, además de tener consejos departamentales en los 9 departamentos, así como importante superación en los indicadores de desnutrición infantil, y avances en algunas iniciativas productivas locales como la crianza de llamas o la producción de cereales andinos.

#### **b) RECREAR**

A través de EMAPA, que participa en toda la cadena de producción de alimentos, incluyendo el acopio, transformación y comercialización. Esta actividad se desarrolla por el momento con arroz, trigo, maíz y soya. Para el año 2009<sup>33</sup>, en tres campañas agrícolas logró apoyar a 8.613 pequeños

<sup>32</sup>ZEBALLOS (2006), citado por ORMACHEA, E., op. cit. p. 7-13

<sup>33</sup> PROGRAMA DE GOBIERNO 2010-2015, *Bolivia para Vivir Bien*, 2009

productores asociados y a 237 organizaciones de pequeños productores de arroz, trigo, maíz y soya en los departamentos de Santa Cruz, Beni, Cochabamba, Chuquisaca, Potosí y Tarija cubriendo un total de 86.863 hectáreas, logrando una producción de 82.446 toneladas de granos. De acuerdo a evaluaciones subjetivas, ha tenido más éxito con los productores de Santa Cruz y Beni, debido sobre todo a las características modernizadoras de su propuesta, adaptadas a la lógica productiva de esos ecosistemas. En cambio, en las zonas tradicionales de producción de trigo ha chocado con las limitaciones estructurales de la zona: pequeñas parcelas, alta migración, eventos climáticos de sequía y helada.

Una de las críticas más fuertes es que, EMAPA se ha convertido en un eficiente promotor de la producción de soya transgénica entre los pequeños productores de soya en Santa Cruz (Núñez, 2009) y del modelo agroindustrial de monocultivo en otras regiones del país (Elías, 2009) orientando a una mayor vinculación de los productores con el sector agroindustrial.

Las críticas de parte de los productores, son que EMAPA ha iniciado su trabajo de manera precaria y con insuficiencias económicas, administrativas y sobre todo de oportunidad. Las quejas de los productores por el destiempo en la entrega de insumos y el atraso en los pagos son recurrentes. De acuerdo a Urquiza<sup>34</sup>, en las tierras bajas se considera el trabajo de EMAPA con mirada de corto plazo, sin estrategia ni plan de trabajo; con carencias administrativas, económicas, de infraestructura y de capacidad técnica. La atención a los productores asociados es lenta, inoportuna y de alto costo. También perciben actitudes confusas pues, si bien se acepta que han avanzado en el cuestionamiento al modelo de los agro negocios también se percibe que EMAPA apoya el uso de agro tóxicos e incluso transgénicos, así como la expansión de la frontera agrícola a zonas de alta fragilidad y sin vocación agrícola, como créditos a pequeños productores de la zona del Pantanal para cultivar trigo.

Sin embargo, las intervenciones de EMAPA ante la crisis alimentaria y el alza de precio de alimentos en el país, sirvieron para estabilizar y bajar precios de productos de primera necesidad y para facilitar el acceso a los mismos por parte de la población con mayores necesidades, comercializando aceite, arroz, harina, carne de res y de pollo a “Precio Justo” para los consumidores, llegando incluso a alquilar la fábrica de aceite de Villamontes para producir aceite vegetal e introducirlo en el mercado para hacer bajar los precios de aceite vegetal. Esta medida fue criticada porque la prohibición de exportaciones puso en riesgo el acceso al mercado externo de la agroindustria sojera cuya producción está destinada en un 80% a la exportación, y provocó el contrabando debido a su precio menor al de los países vecinos.

EMAPA, necesita pasar un proceso de evaluación riguroso pues es una iniciativa compleja, tanto en su aspecto económico como logístico, son continuas las quejas de los productores por falta de financiamiento oportuno, problemas en el pago de los productos acopiados y la falta de capacidad de almacenamiento. Esta limitación, ha sido superada este año, con la notable instalación de una batería de ocho silos con capacidad para 180 mil toneladas de granos, en San José del Norte, municipio de San Pedro en Santa Cruz.

---

<sup>34</sup>URQUIZO, Gustavo, Seguridad y Soberanía Alimentaria y Políticas Públicas. Una mirada desde tierras bajas, p.50 – 51, La Paz, 2010



**c) CRIAR PASA y EMPODERAR PAR. El apoyo estatal a la Seguridad Alimentaria**

De acuerdo al diseño de la Revolución Rural, una de las herramientas más importantes es el *Programa de Apoyo a la Seguridad Alimentaria PASA*. Durante los 15 años de trabajo ha ejecutado alrededor de 114 millones de euros, provenientes de la cooperación financiera y asistencia técnica de la Unión Europea. Su trabajo principal consiste en pequeñas obras de infraestructura sobretodo vial y de microriego y riego. En la gestión 2010 ha financiado 127 proyectos de infraestructura productiva por un monto de 9,8 millones de dólares. Como apoyo a la producción, se destaca la importancia dada al tema de sanidad animal y la producción agropecuaria con asistencia técnica. Esta última favorece a comunidades y organizaciones de productores que se encuentren en municipios con grados de vulnerabilidad VAM 4 y 5 con una inversión cercana a \$us 3 millones. Este programa es ahora, el núcleo de la estrategia CRIAR del Plan sectorial mediante su institucionalización en la Unidad Desconcentrada PASA.

Si bien, el programa responde a demandas locales, tiene como principales cuellos de botella el tiempo entre la presentación de la propuesta y sus posteriores pasos de evaluación, reelaboración y fortalecimiento organizativo, hasta llegar a la aprobación y puesta en marcha del proyecto, generalmente más de dos años. Otro factor importante es la falta de articulación con un sin número de similares iniciativas que se llevan a cabo en los mismos territorios apoyados por los municipios, por otras instancias estatales, por los fondos de crédito y por ONG. La falta de una planificación concertada entre múltiples actores y la pérdida de visión de desarrollo local ante el oportunismo político, hace que los resultados tangibles de aumento en la cantidad, calidad y aprovechamiento de la producción sean casi inadvertidos.

El *Programa de Alianzas Rurales (PAR)* está siendo incorporado dentro de la estrategia EMPODERAR de la política de desarrollo rural, promoviendo alianzas productivas entre pequeños productores rurales organizados y otros actores económicos a nivel local. Busca consolidar el empoderamiento de productores rurales a través del fortalecimiento de sus organizaciones, mejora el acceso a bienes productivos y tecnología, y promueve organizaciones de servicios más responsables a nivel local.

El Proyecto de Alianzas Rurales (PAR) tiene priorizadas sus acciones en 110 municipios seleccionados de los departamentos de Cochabamba, Santa Cruz, Oruro, Potosí, La Paz, Beni, Chuquisaca y Tarija, los que fueron clasificados en 6 zonas: Valles (19 municipios), Salar (14 municipios), Trópico (32 municipios), Lago Titicaca (16 municipios), Norte (13 municipios) y el Chaco (16 municipios).

El PAR tiene como objetivo la formación de alianzas, facilitando el acceso a servicios financieros que permitan a los pequeños productores mejorar sus condiciones de producción, transformación y acopio, para cumplir con los requerimientos del mercado.

Los resultados de este Programa, muestran que se habrían incrementado los ingresos de más de 18.000 familias en 65 municipios de los valles, trópico y salar de Uyuni, con una inversión de 28 millones de dólares en los últimos años. De las 93 solicitudes de oportunidades de negocio, 88 son agrícolas, 1 apícola y 4 de ganadería, por un valor de Bs 30.202.443.

El PASA y el PAR, herencia de propuestas anteriores de apoyo a la pequeña producción campesina, con enfoques diferenciados: una, sobre todo para la subsistencia, y la otra orientada a los productores más eficientes como un eslabón de las cadenas productiva, se convierten en la base de los programas CRIAR y EMPODERAR, de la política sectorial puesta en marcha desde el 2008.

Si bien la infraestructura construida por el PASA es útil para todos los actores productivos territoriales, se encuentra duplicidad en este tipo de oferta, que no necesariamente articula a actores diversos. El PAR y el PASA, pese a que prácticamente comparten un tercio de municipios, como puede verse en los mapas en Anexo 2, duplican esfuerzos de financiamiento, asistencia técnica y gastos operativos.

En el año 2010 ha iniciado la ejecución del **Proyecto de apoyo a la revalorización de la economía campesina de camélidos (VALE)**, con financiamiento del FIDA. Este proyecto incentiva la producción de camélidos en zonas de altiplano apoyando los emprendimientos de negocios de comunidades y asociaciones de productores de camélidos (sobre todo mujeres y jóvenes), que presenten una propuesta de negocios rurales y que se comprometan a dar una contraparte, usando la estrategia de concursos, generando el valor agregado de la producción y mejorando sus condiciones de vida. Sus componentes son el manejo sostenible y aprovechamiento de la vicuña; inversiones facilitadoras de la economía campesina de camélidos; administración de activos monetarios y acceso a instrumentos de inversión y de aprendizaje y la gestión de proyectos y evaluación.

El proyecto VALE trabaja en 61 municipios de La Paz (14), Cochabamba (4), Oruro (25), Potosí (17). Coincide en 17 municipios con el EMPODERAR-PAR y en 9 municipios con el CRIAR-PASA (ver mapa en Anexo 2).

#### **d) Fortalecimiento de la institucionalidad estratégica, los otros componentes**

Además de estas instituciones, el MDRyT da apoyo estratégico a la ejecución de las políticas de *Producción Agropecuaria para la Seguridad y Soberanía Alimentaria* y el *Desarrollo Agropecuario Productivo*, a través de las siguientes instancias:

- El Servicio Nacional de Sanidad Agropecuaria e Inocuidad Alimentaria (SENASAG), creado el año 2000, encargado de administrar el régimen de sanidad agropecuaria e inocuidad alimentaria. Su objetivo institucional es mejorar y proteger la condición sanitaria del patrimonio productivo agropecuario y forestal, garantizar la inocuidad alimentaria, beneficiando a los productores agrícolas y ganaderos, además de importadores, exportadores y población en general, a objeto de que el consumo de alimentos sea de calidad e inocuo. Trabaja en los 9 departamentos del país con diversos programas de sanidad animal sobre todo, tiene avances importantes a través del PRONEFA para el reconocimiento internacional hasta el 2012 de Bolivia como país libre de Fiebre Aftosa con vacunación, a través de PROSACA busca combatir la Sarcocystiosis, la enterotoxemia, y fiscaliza las campañas de desparasitación del ganado camélido. De la misma forma está trabajando en el control de las principales enfermedades avícolas Newcastle e influenza aviar. En sanidad vegetal, el único programa que se mantiene desde gestiones anteriores es el PROMOSCA con algunos avances en la Red Nacional de Trampeo (RNT) y la Red Nacional de Muestreo de Frutos (RNM); cuenta con especímenes de moscas de la fruta identificados a nivel de género y especie.

- Instituto Nacional de Innovación Agropecuaria y Forestal (INIAF), viene haciendo investigación y recuperación de los saberes locales, especialmente en la mejora y producción de semilla básica de maíz, haba criolla de altura, arroz, arveja, selección de variedades promisorias de arroz, ajo, amaranto, quinua, haba, papa, tarwi, trigo.

De acuerdo a informes institucionales los resultados para el 2010, tienen que ver sobre todo con la certificación, fiscalización y uso de semilla de calidad. INIAF calcula que existe en promedio un incremento del 30 % en el rendimiento de los cultivos<sup>35</sup>.

Se tienen 132.931,29 de toneladas métricas de semilla certificadas que han cubierto 1.092.325 hectáreas; y. 16.826,59 de toneladas de semilla fiscalizada, generando un movimiento económico por un valor aproximado de Bs 78.711.496,82

A través del INIAF y el SENASAG se desarrolla un sistema público de investigación básica y aplicada, transferencia de tecnología y asistencia técnica gratuita velando por la condición sanitaria del patrimonio productivo agropecuario y forestal de nuestro país.

Este programa (INIAF) central para la propuesta sostenible de desarrollo rural, ha sufrido una fuerte disminución de recursos para la gestión 2011, año en el que la entidad tuvo que hacer recortes de personal y de actividades. Para las gestiones futuras, 2012-2015, cuenta con el respaldo del Banco Mundial a través de un crédito de \$us 39 millones destinados al Proyecto de Innovación y Servicios Agropecuarios/forestales (PISA) que busca contribuir a mejorar la calidad de vida de los productores rurales - particularmente pequeños y medianos agricultores - para alcanzar la seguridad y soberanía alimentaria.

- Mecanización del Agro

La respuesta gubernamental al retraso tecnológico de los pequeños productores campesinos, fue crear el **Programa Crediticio de Mecanización del Agro (PCMA)** a través del Decreto Supremo No. 28785 de 5 de Julio de 2006 que dispone la entrega (vía crédito) de maquinarias y equipos e implementos agrícolas a organizaciones de productores, comunidades y gobiernos municipales para la producción agropecuaria con fines de seguridad y soberanía alimentaria.

Hasta el año 2009 se entregaron 1.661 tractores de diferentes marcas y capacidades, 40 motocultores y 20 cosechadoras a demanda de las organizaciones de productores, comunidades y gobiernos municipales. Esta acción del gobierno, impulsada fuertemente en una primera época por el Programa Evo Cumple, junto a la visión de modernización ligada al tractor que existe en el sector campesino, provocó una fuerte demanda que se refleja en este cuadro:

---

<sup>35</sup> INIAF, Dirección Nacional de Semillas, *Informe Anual de Resultados 2010*, La Paz, 2011

**Cuadro 6: Demanda de tractores por tipo**

MARCA O TIPO	DEPARTAMENTO								TOTAL NACIONAL	EXISTENCIA	DEFICIT
	CH	LP	GBB	OR	PT	TA	SC	BE			
Europard 30 HP	8	57	5	21	7	23	8	73	202	85	117
Agria 80 HP Articulado	12	175	66	156	8	34	79	5	535	78	666
Agria 80 HP Direccional	3	93	69	4	5	24	7	3	208		
John Deere	46	313	80	40	38	0	82	80	679	22	657
Fiat	2	434	16	74	51	156	434	34	1.201	1	1200
Massey Ferguson	9	3	0	31	0	0	20	0	63	0	63
Veniran	10	759	66	28	0	0	35	0	898	0	898
Sin especificar marca	559	1738	567	525	367	694	707	196	5.353	0	5353
Motocultores	94	0	233	0	0	140	0	0	467	49	418
<b>TOTAL</b>									<b>9.606</b>	<b>235</b>	<b>9371</b>

Fuente: Presentación Plan Nacional de Mecanización Sustentable del suelo para las cinco macro regiones de Bolivia, PROMEC –MDRyT, 2009

Esta demanda insatisfecha de equipamiento, ha llevado a desarrollar un Plan Nacional de Mecanización Sustentable del Suelo (no implementado hasta ahora) que establece las líneas estratégicas para su implementación en el territorio nacional con base en criterios macrocoregionales, técnicos, económicos y ambientales, que toman en cuenta las características de las cinco principales macroregiones: Altiplano, Valle, Chaco, Trópico húmedo y Amazonía. Se tiene un estimado del tipo de tractores por macroregión y se han identificado posibles fuentes de financiamiento concesional. También se tiene en planes la creación de una empresa pública SEMEPR<sup>36</sup> que pueda por una parte capacitar a personal local en el mantenimiento de los equipos e implementar talleres para mecánica agrícola y provisión de insumos.

Los tractores se distribuyeron en el marco del Programa Evo Cumple y el Programa Crediticio de Mecanización del Agro en coordinación con los programas CRIAR y EMPODERAR, sobre todo a nivel de municipios y de organizaciones campesinas indígenas, mientras que el financiamiento al sector empresarial productivo, a través de créditos del BDP, incluye en el tercer nivel de apoyo a emprendimientos privados y comunitarios en el marco del programa EMPODERAR y está destinado a proveer de equipos de mecanización a productores individuales dentro de organizaciones productivas.

<sup>36</sup> Empresa de Servicios Generales para la Mecanización de la Producción Agrícola y Pecuaria

El financiamiento para el PCMA proviene de donaciones de la cooperación internacional, a través de convenios firmados con el Gobierno de España, la República Popular de China y la República Federativa del Brasil. Las máquinas son principalmente tractores, pero también cosechadoras, sembradoras y aradoras destinadas a los pequeños y medianos productores<sup>37</sup>.

No existe seguimiento a la utilización y destino de estos tractores, generando en algunos casos problemas legales dentro de las organizaciones receptoras; y sobre todo, una evaluación técnica que refleje aumentos en la productividad y rendimiento, consecuencia de su utilización, así como de la sostenibilidad ambiental y financiera. No se ha informado sobre los efectos del uso de estos tractores y equipos en los aumentos en los rendimientos y su impacto en el medio ambiente. Es urgente una evaluación.

- Crédito

A pesar del notable avance en Bolivia de las microfinanzas rurales apoyadas por múltiples ONG, una limitación identificada en el PND, es el limitado acceso en condiciones convenientes a recursos financieros a través del crédito rural. Para hacerlo más accesible a los pequeños productores se consideró que el Estado debía involucrarse en el sistema financiero para apoyar la transformación productiva y la generación de empleo, por lo que el año 2007 se crea el **Banco de Desarrollo Productivo BDP**.

Durante los años 2007-2009 se canalizaron recursos a una tasa de interés del 6 por ciento anual con plazos de hasta 12 años, dirigidos principalmente a emprendedores, micro y pequeñas unidades productivas y asociaciones productivas. Se financiaron 14.732 proyectos con un valor de Bs 1.031 millones de los que llegaron al sector rural un total de Bs 454 millones, es decir el 57%. De estos créditos un 71,9% ha sido dirigido a la producción y transformación de alimentos; el rubro textiles con un 14,61% y maderas con 5,48%.

Además de esta entidad crediticia, se puso en marcha el **Fondo de Desarrollo para los Pueblos Indígenas Originarios y Comunitarios**, creada por Decreto Supremo N° 339 de 21 de octubre de 2009, cuyos recursos provienen del 5% del 37% del Impuesto Directo a los Hidrocarburos asignados a universidades, gobernaciones y municipios y pueblos indígenas. Estos fondos buscan apoyar iniciativas productivas y sociales que vengan respaldados por las organizaciones matrices campesino-indígenas, de tierras altas: CSUTCB, CSCIB, CNMCIQB-BS y, CONAMAQ; y de tierras bajas: CIDOB, APG, CPMB y CPESC.

Según el informe oficial a noviembre 2011<sup>38</sup>, se apoya también, a procesos de fortalecimiento organizativo (eventos, pasajes y viáticos) por presión de las entidades mandantes, sobre todo la CIDOB y la CPESC, que tienen alrededor del 20% de sus recursos programados con ese destino.

Este Fondo tiene actualmente más de Bs 1.200 millones acumulados, ante la falta de acuerdo entre las organizaciones campesino-indígenas en los primeros tres años, sobre los mecanismos para su utilización y desembolso. La alta ejecución de estos dos últimos años, ha favorecido sobre todo al departamento de La Paz, donde se concentra el 49% de los proyectos y en un lejano segundo lugar (10%) está Oruro. Todavía no se conocen evaluaciones que haya realizado la entidad a los

<sup>37</sup> JALDIN Rossmery, Avances del financiamiento al sector productivo y de la mecanización del Agro en el marco de la Revolución Rural, Agraria y Forestal, Observatorio de la Revolución Agraria, FUNDACIÓN TIERRA, La Paz, julio 2008

<sup>38</sup> Fondo de Desarrollo para los Pueblos Indígenas, Originarios y Comunidades Campesinas, FDPPIOYCC, *Informe de Actividades. Enero-noviembre 2011*, La Paz, 25 de noviembre 2011

proyectos financiados. En cuanto a las organizaciones, no se conocen informes del uso y resultados de estos recursos. La CNMCIQB-BS, ha venido realizando Ferias Comunitarias Agropecuarias y Artesanales donde muestra algunos resultados de proyectos productivos, aunque no se explicita la procedencia de los fondos.

**Cuadro 7: Estado Actual de Saldo Efectivo Acumulado-Histórico**  
(Al 15 de noviembre de 2011)

Nro.	GESTION	INGRESOS	EGRESOS UNIBOL, DIGNIDAD y proyectos	SALDO AL 15 de Noviembre de 2011
1.	2006	274.387.374,19		274.387.374,19
2.	2007	297.721.350,55		572.108.724,74
3.	2008	242.492.154,81	11.175.689,00	803.425.190,55
4.	2009	254.483.206,12	59.061.727,16	998.846.669,51
5.	2010	235.835.275,59	174.749.016,87	1.059.932.928,23
6.	2011	252.240.288,77	105.283.788,69	1.206.889.428,31

Fuente: FDPPIOYCC, Informe de Actividades Enero-noviembre 2011

En la gestión 2010 se habían recibido 1.998 proyectos, de los que a noviembre 2011, 227 se encontraban en ejecución. Las organizaciones favorecidas, son las andinas, sobre todo de lógica campesina: CSUTCB 28%, CSCIB 24%, CNMCIQB-BS 15%; y, CONAMAQ con el 17% de los proyectos. No se financian los proyectos que provienen de las organizaciones indígenas de tierras bajas debido a pugnas con la entidad, aunque la más beneficiada es la CIDOB con el 9%, mientras que la APG, CPMB y CPESC llegan juntas a 7% de los proyectos financiados por este Fondo.

Es decir que existe un fuerte desbalance provocado por conflictos internos en el Fondo entre los intereses particulares de cada organización de base, la centralización en su accionar y la poca llegada efectiva más allá de los Andes.

Los principales obstáculos de este Fondo son la centralización de los procesos en la ciudad de La Paz, que hace muy lenta la gestión de los proyectos presentados por las organizaciones del interior; la presión política ejercida por las organizaciones al brazo técnico del Fondo, para una aprobación masiva de los proyectos, que en muchos casos presentan debilidades e inconsistencias que atentan a los buenos resultados de esta inversión pública y que genera además frustración en los destinatarios.

La desconcentración del Fondo es imprescindible para llegar a una mayor cercanía con las organizaciones, así como una mayor autonomía institucional para la contratación de personal técnico, y llegar así a procesos de concertación en vista de una mayor eficiencia, que baje la presión política y sindical (corporativa) de las organizaciones sociales matrices en relación al FDPPIOYCC.

#### 4 Agua para la producción

Bolivia tiene recursos hídricos disponibles superficiales y profundos, a pesar de ello, la agricultura boliviana es una actividad que se desarrolla en lo fundamental sin riego. Solo el 10% de la superficie cultivada a nivel nacional está cubierta por sistemas de riego (Baldivia 2011), pese a que en gestiones anteriores se habían impulsado programas de co-financiamiento en riego como el PRONAR y el PASA.

Los años 2006 y 2007, la inversión pública ejecutada en proyectos de riego, superó los \$us 25 millones, aunque menos del 20% de la inversión sectorial se destina a obras de micro-riego (de menos de 100 hectáreas), lo que tiende a ser satisfecho por las acciones del CRIAR-PASA actual.

A través de la ejecución de diferentes convenios con la cooperación internacional como la KfW, GTZ, 2KR Japón, así como de fondos subnacionales, la inversión ejecutada en las 2 gestiones (2006-2011) alcanzó a 31.6 millones de bolivianos.

Por las sequías recurrentes en los últimos años, en marzo de 2011 se constituye el Programa “Más inversión para el Agua. Mi Agua” con un presupuesto de \$us 100 millones, que tiene como objetivo incrementar la producción agropecuaria y llevar el bienestar a los bolivianos, garantizando la seguridad alimentaria, con una inversión prevista de 300.000 dólares por municipio por año para poner en marcha sistemas de agua potable, riego, apoyo a la ganadería, para diversificar la producción de alimentos agropecuarios y garantizar el suministro de alimentos en los mercados de las ciudades. En la gestión 2011, en 2.018 proyectos el programa está invirtiendo un monto de 684 millones de bolivianos en los 322 municipios rurales del país. La condición de que fueran proyectos avalados por el municipio y el corto plazo para su presentación, han hecho que a esta primera convocatoria se atiendan mayormente proyectos de agua potable en centenares de poblados rurales.

## **5 Resultados de estas políticas públicas en la seguridad y soberanía alimentarias**

Los resultados de la aplicación de estas políticas pueden verse en dos niveles: la seguridad alimentaria que, a partir de la realización de balances alimentarios, permite ver la disponibilidad de alimentos en calidad y cantidad suficiente para la población y el grado de dependencia de la importación de alimentos que atenta contra la soberanía alimentaria.

En el siguiente cuadro, se puede ver que la ejecución de programas y proyectos como parte de las políticas de desarrollo rural implementadas en estos seis años, ha permitido niveles de producción que satisfacen parcialmente la demanda nacional, en la mayor parte de los productos comunes a la canasta familiar en todas las regiones del país. Se mantiene el déficit en trigo y harina de trigo, pese a los esfuerzos realizados principalmente por EMAPA, pues las debilidades en su gestión hacen que los productores trigueros migren de acuerdo a su conveniencia hacia otros productos más rentables, generalmente la soya. Lo mismo ocurre con la producción de maíz duro, ambos productos son competitivos en el uso de la tierra agrícola con la soya, que tiene precios internacionales muy favorables.

**Cuadro 8: Balance alimentario de principales productos de la canasta familiar (en toneladas)**

Producto	Consumo (kg/hab/año)	Año 2010					Año 2011 (p)				
		Producción Anual (t)	Demanda Anual (t)	Exportación (t)	Import + Contrabdo (t)	Superavit/déficit (t)	Producción Anual (t)	Demanda Anual (t)	Exportación (t)	Import + Contrabdo (t)	Superavit/déficit (t)
Carne de res	18,1	187.468	186.714	0	231	985	192.342	191.640	0	0	702
Carne de pollo	32,5	335.762	333.545	1.926	0	291	354.052	352.419	1.476	0	157
Harina de trigo	50,0	191.517	519.476	0	336.270	8.311	132.317	531.153	0	407.334	8.498
Maíz duro amarillo	0,0	701.663	756.506	142	35.135	19.566	716.016	802.030	0	56.340	-29.674
Azúcar blanca	36,0	386.032	375.342	72.686	313	61.683	424.253	388.273	0	s/d	35.980
Aceite de soya	10 lt	356.595	103.866	195.562	0	57.167	455.480	108.831	219.029	0	127.620
Papa cons.dir.	55,4	560.685	573.439	0	16.022	3.268	943.176	582.822	0	s/d	360.351

Fuente: MDRyT

Como resultado de estas políticas la producción obtenida por poblador rural activo, habría ido creciendo, desde 6,162.1 kg el 2001, a 6,779,6 Kg el 2005, hasta llegar a 7,814 Kg el 2009 (Zeballos, 2011), es decir alrededor del 15%. El problema es que este incremento se ha dado sobre todo por el constante incremento de productos de exportación como son la soya, sorgo, maíz, y otros cereales no tradicionales, como puede verse en el siguiente análisis más detallado:

**Cereales**, el patrón alimentario nacional está basado en un alto consumo de cereales, *trigo* y sus derivados principalmente, donado e importado. Los fideos, (de cuya producción no se tienen registros estadísticos) y el pan, son los alimentos más comunes en las canastas básicas de las tres regiones e incrementan la demanda de harina de trigo.

En los últimos años ha aumentado la producción de harina de trigo nacional, llegando al 2010 con un 7% del grado de independencia de la demanda interna. La gestión 2011 muestra una disminución de la producción de harina disponible en el mercado interno precisamente por la disminución en la producción. Esta situación hace que deban realizarse constantes y crecientes importaciones de trigo y harina. Una razón importante es la inestabilidad de la superficie cultivada, en los llanos debido a que el trigo compite con el maíz, sorgo y el girasol como alternativa de rotación de los cultivos de soya en invierno; y porque la producción campesina en la zona tradicional oferta al mercado solo pequeños excedentes, después de satisfacer sus necesidades de autoconsumo (Rosales, 2010).

Hasta 1999 las importaciones no sobrepasaban la cifra de las 200.000 TM. En cambio a partir del año 1999 esas importaciones están por encima de las 250.000 TM, hasta llegar a una cifra estimada por el MDRyT de 407.334 toneladas para la gestión 2011, debido tanto a la baja en la producción interna como a los cambios en los patrones alimenticios, que han substituido el consumo de tubérculos por fideo.



De acuerdo a datos estadísticos del MDRyT, hasta el año 2005, había un relativo equilibrio entre la producción de trigo de Occidente con la de Oriente, a raíz de la aplicación de algunos programas de fomento a través de EMAPA. Para el año 2010, las zonas productoras de Oriente han pasado a duplicar a las ubicadas en occidente. En el departamento de Santa Cruz está más de la mitad de la superficie cultivada de trigo. Con referencia a la zona occidental, el principal departamento es Chuquisaca que representa el 15%, Cochabamba el 13%, Potosí el 11% y por último 5% otros departamentos. Santa Cruz también presenta mayores rendimientos.

El *arroz* figura en las canastas básicas de consumo familiar de todas las regiones del país, su producción se ha concentrado en los llanos cruceños, sobre todo en el último cuarto de siglo. En 25 años, la disponibilidad de la producción interna se ha multiplicado por casi seis, determinando que la disponibilidad per cápita en el país hubiera crecido sustancialmente. Oficialmente no se exporta ni importa a no ser en situaciones de emergencias. Tiene altibajos en su producción, sobre todo por las preferencias del sector campesino para cultivar soya, que tiene precios altos de exportación.

Según trabajo de campo realizado en septiembre de este año entre el MDRyT y ANAPO, el año 2011 la superficie cultivada es menor en 12%, en cambio la producción será superior en 4%, los productores de Santa Cruz argumentan que las lluvias fueron oportunas y suficientes para obtener un buen rendimiento por hectárea, logrando un record promedio de 2,7 Tm/ha, a diferencia de otros años que solo llegaba a un promedio de 2,2 Tm/ha, motivo por el cual existe mayor disponibilidad de este cereal. Se prevé para el presente 2011 un aumento de 8,8% en la producción de arroz pelado. Considerando la importación oficial del primer trimestre y el ingreso por contrabando, se prevé para el año 2011 un superávit de aproximadamente 4 mil toneladas.

El *maíz en grano* es parte de las canastas del altiplano y del llano como alimento de consumo directo. Gran parte viene de las mismas regiones, y probablemente en menor medida en el llano que produce especialmente maíz duro para el consumo animal. Tanto el volumen como el rendimiento están estancados.

En cambio, el año 2011 aumenta la producción de *maíz duro* en 2% con relación al año anterior. La producción de maíz en Santa Cruz, principal productor, se incrementó en 1,4%. La producción en el resto del país muestra una tendencia creciente de 4,6%. En Santa Cruz, en la campaña de verano que es la más importante, según evaluación preliminar realizada por el MDRyT y ANAPO se han sembrado 91 mil ha, el año 2011. En la campaña de invierno se han cultivado 57.838 ha que muestra un crecimiento con relación a la campaña anterior. Estos resultados, además de las importaciones realizadas por el gobierno y el sector avícola, en previsión a alguna escasez provocada por los indicios de sequía hace que no se prevean problemas en satisfacer la demanda interna el año 2012.

Otro cereal que viene adquiriendo importancia, por ser sustituto del maíz en la alimentación animal, es *el sorgo*. En la campaña de verano del 2011 se ha obtenido 158.500 tm, lo que significa 18.500 tm más que la producción obtenida el 2010. Datos provisionales, producto del trabajo de campo validado por MDRyT, ANAPO y PROMASOR, muestran que en la campaña de invierno del 2011 se obtendrán 340.629 tm, lo que representa un significativo crecimiento de 47,4%.

**Hortalizas**, se toman en cuenta dentro de la canasta básica el tomate, la arveja, el maíz choclo y el zapallo. Entre 1980 y 2005, la disponibilidad de *tomate* se multiplicó casi por seis ante la creciente demanda, casi la totalidad del tomate del país se produce en los valles mesodérmicos del departamento de Santa Cruz. El déficit estacional que se presenta es cubierto con importaciones y contrabando del Perú.

La **arveja**, creció su disponibilidad en un 27%, reflejando una disminución en la disponibilidad relativa per cápita en el país. Este es un producto típico de los valles interandinos. El maíz choclo ha disminuido su superficie en 42%. Del resto de hortalizas no se tiene información.

**Leguminosas**, entre estos productos, los **frijoles** figuran exclusivamente en la canasta básica del llano, su producción entre 1980 y 2005 creció en 30%, reflejando una disminución en la disponibilidad relativa per cápita en el país. Para el 2010, el frijol muestra un fuerte crecimiento de 120%, con variedades de alta demanda en el mercado externo, existiendo a la vez un alza en las exportaciones, por lo que a pesar de limitaciones en la disponibilidad interna, se inserta fuertemente en el mercado internacional.

**Frutas**, la superficie cultivada de frutales, muestra para el 2010 un crecimiento del 10% en relación al 2005, impulsada sobre todo por la exportación de **plátano/banano** que si bien es parte de las canastas del valle y del llano y su producción era tradicionalmente de los pequeños productores rurales para el mercado interno, en la última década se ha provocado un cambio al ingresar productores medianos, orientados principalmente a la producción para la exportación.

La **mandarina** es producida principalmente por productores campesinos. Al igual que la **naranja**, la disponibilidad depende exclusivamente de la producción nacional ya que oficialmente no existen importaciones. Si bien la disponibilidad per cápita creció en casi 150% entre 1980 y 2005 la naranja creció sólo 24% probablemente debido al efecto sustitución por los cultivos de coca.

**Tubérculos**, este grupo de alimentos muestra que entre 1980-2005 la producción de **papa** prácticamente se estancó, sólo creció 14% en 15 años, mientras que las importaciones totales del grupo subieron de 1 mil TM a 3 mil TM en el mismo periodo. Es posible que la dependencia de las importaciones sea mucho mayor si se admite que existe un fuerte flujo de importaciones ilegales reflejado en los mercados urbanos del país, proveniente de los países vecinos (Argentina y Perú, principalmente). La producción 2005 es 3% menor respecto a 1980, sobre todo la producción del valle. Para el 2010 la superficie cultivada aumenta en un 44%. Con un aumento de 35% en la producción.

La **yuca**, producto base de la canasta alimenticia de los llanos, es producida exclusivamente por campesinos, y es improbable que haya importaciones ilegales. De acuerdo a datos del MDRyT, la superficie ha disminuido en 15% el 2010, la producción disminuye en 28.5% y el rendimiento baja en 16%.

**Azúcar**, este es un producto que está presente en la canasta alimenticia de todas las regiones, siendo la producción nacional suficiente para la demanda. La producción de caña de azúcar el año 2010 muestra una caída de 25% aproximadamente, debido a factores climáticos como el retraso de las lluvias lo que ocasionó un bajo rendimiento. Según trabajo de campo, realizado el año 2011 entre el MDRyT y la Federación de Cañeros, la producción de la caña de azúcar tendrá un incremento de 7,5%, llegando a generar un pequeño excedente que puede constituir una base de respaldo o ser orientado a la exportación, como es la exigencia empresarial. El consumo interno para el 2011 está calculado en 8.440.709 quintales para todo el país.

**Carne vacuna**, en el periodo 2006 – 2011 el hato ganadero vacuno ha crecido en promedio 2,55% cada año, a excepción del año 2007 y 2010 se obtuvieron tasas de crecimientos menores por inundación en el Beni y sequía en la zonas del Chaco. Los departamentos de Beni y Santa Cruz aportan el 71,6 % del hato ganadero en el país, esta ganadería generalmente es para abastecer al mercado interno de carne vacuna. Cada año se derriban más de un millón de cabezas, lo que representa el 13,5% del hato ganadero nacional, para obtener 192.342 toneladas de carne al año, lo

que nos da un consumo promedio per cápita al año de 18 kilogramos (INE). Los últimos años 2010 y 2011 muestran suficiente disponibilidad de carne para el consumo interno. Las acciones que ha realizado el gobierno en la sanidad animal y la intervención oportuna ante desastres naturales en los últimos años, han permitido la recuperación del sector.

**Carne de pollo**, un cambio destacable en el patrón alimentario en Bolivia ha sido el incremento en el consumo de carne de pollo. De acuerdo a información coordinada entre el MDRyT y la Asociación de Avicultores (ADA), la producción es de 354.729 toneladas, y es suficiente para el mercado interno, generando un pequeño excedente exportable, ya que el consumo calculado es de 352.126 toneladas. La industria avícola, principal proveedora de carne de pollo y huevos se encuentra asentada en Santa Cruz y Cochabamba, pero tiene fuerte dependencia de la provisión de alimento balanceado de la agroindustria cruceña. En los últimos años presenta variedad de productos procesados destinados tanto para el mercado interno como para la exportación.

**Soya y aceites**, la producción de soya el año 2011 se incrementa en 35%, según datos del trabajo de campo realizado por el MDRyT, lo que significa que se obtendrán alrededor de 2,3 millones de toneladas de soya en grano. El año 2011 se obtendrán 382,6 mil toneladas de aceite de soya, suficiente para satisfacer la demanda interna, generando un excedente para exportación de 227,5 mil toneladas.

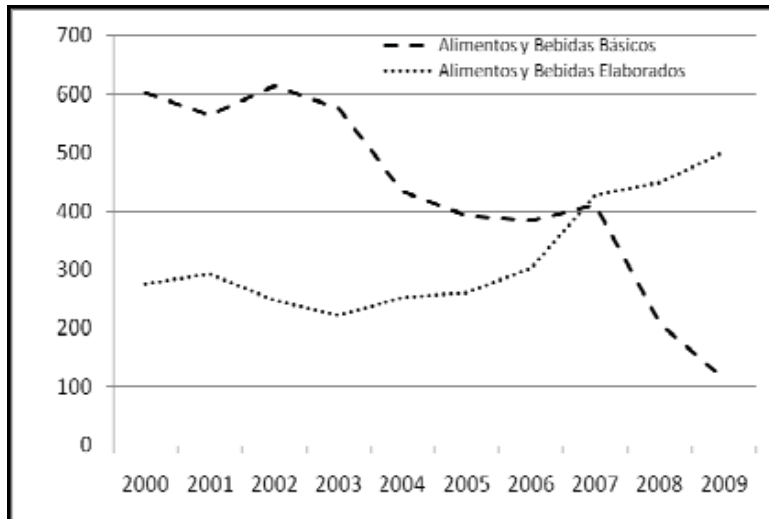
En la detallada descripción anterior podemos constatar, que pese al impulso estatal a través de diferentes proyectos y programas, éstos no están teniendo una repercusión en los pequeños productores familiares campesinos, debido a su aplicación dispersa. Un factor importante es que las pérdidas pre y pos cosecha son importantes en los productos básicos como son el trigo, arroz, maíz, papa, yuca y plátano que oscilan entre 15% a 30% lo que incide en el volumen producido.

En cambio, el sector de bienes agrícolas exportables se mantiene, y luego de una primera etapa de temor por parte de los productores, éstos han logrado imponer sus condiciones al gobierno y sacar provecho de la coyuntura internacional, como puede verse en el siguiente acápite.

## **5.1 Exportación e importación de alimentos**

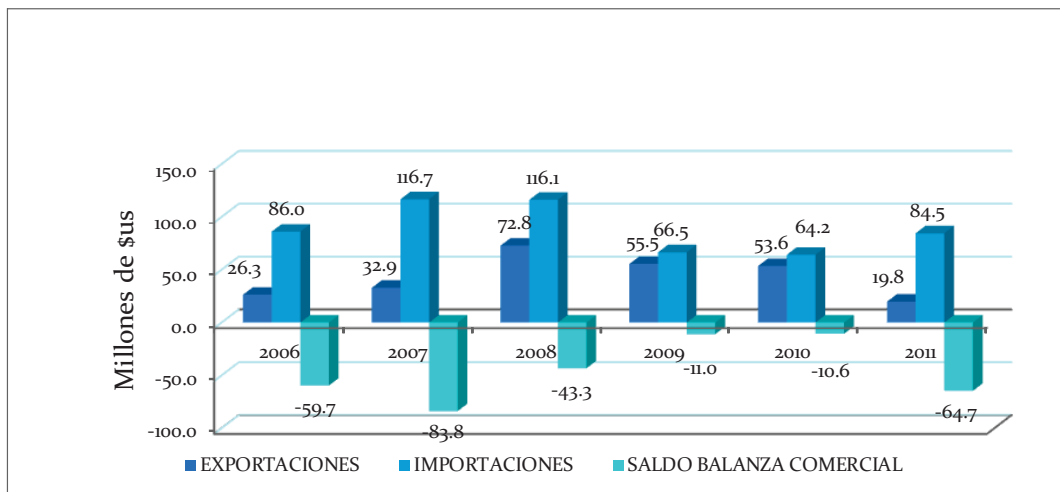
La insuficiente oferta provocada por un bajo nivel de producción y rendimientos en el país, está siendo subsanada pragmáticamente por una creciente importación de productos alimenticios, donde sobresale el trigo y sus derivados. La importación legal e ilegal de productos alimenticios basados en el trigo, pero también de productos que se pueden producir internamente como la papa y productos lácteos, ha acrecentado la dependencia nacional. Bolivia está lejos de alcanzar soberanía alimentaria.

**Gráfico 6: Importaciones alimentos y bebidas, básicos y elaborados  
(En miles de toneladas)**



Los principales socios comerciales de Bolivia en el rubro agrícola son los países de la Comunidad Andina de Naciones (CAN), y Brasil y Argentina del Mercado Común del Sur (MERCOSUR), con quien Bolivia tiene un acuerdo de complementación económica. La exportación de gas a Argentina y Brasil mantiene la Balanza Comercial a favor de Bolivia, pero es evidente que en productos agrícolas, el país, se convierte en importador neto:

**Gráfico 7: Bolivia: Evolución del saldo en la balanza comercial agropecuaria con el MERCOSUR**



Fuente: MDRyT (año)

A partir de la revisión de datos del 2005 al 2011, se observan cambios en el comercio exterior como consecuencia de la aplicación de las normas que restringen las exportaciones. Este es el caso de los productos cárnicos que hasta el 2008 se exportaban sobre todo a Colombia y Perú, para el 2011 únicamente se mantiene la autorización para exportar carne congelada de aves, que ha llegado en la gestión 2010 a un valor de algo más de \$us 1 millón.

Se mantiene la exportación de leche y nata (crema), exclusivamente a los países CAN: Perú, Ecuador, Colombia y Venezuela, mientras que la mantequilla se exporta solamente al Brasil. Es decir, que se trata más bien de cubrir nichos de mercado que de una estrategia agresiva de exportación.

El producto estrella en productos agrícolas es la quinua, que se exporta a unos 30 países, principalmente a Estados Unidos y Francia, haciendo un total el 2010 de más de 15 TM exportadas que generaron más de \$us 46 millones a los productores y exportadores nacionales.

Entre las exportaciones que van cobrando importancia tanto en valor, volumen y diversificación de destino están las habas, frijoles, plátano, variedades de nueces (almendra) y el sésamo.

El principal destino de las exportaciones agropecuarias bolivianas son los países limítrofes. En la CAN es sobretodo el Perú y en el MERCOSUR Argentina. Este país junto al Brasil son los principales proveedores de maíz.

En el caso de algunos productos específicos existen demandantes principales, como Bélgica para el café o Japón para habas. Entre los que aparecen con más frecuencia, importando diversos productos agrícolas están Estados Unidos, Alemania, Francia, Países Bajos, España.

El valor de las exportaciones agrícolas y agroindustriales ha subido un promedio de 79% entre los periodos 2001-2005, año en el que llegó a \$us 516 millones. Entre 2006-2010 llega a \$us 922 millones, alcanzando para el año 2010 a \$us 1.101.200, debido sobre todo al precio internacional de la soya.

En lo que se refiere al volumen exportado, este tiene una tendencia más conservadora y se ha incrementado, comparando los mismos periodos en 11%, siendo el mejor año el 2009 cuando se llega a 2,355.1 mil toneladas.

Nuestros socios comerciales agropecuarios más importantes son los países de la Comunidad Andina de Naciones (CAN) el saldo en las relaciones comerciales de productos agropecuarios entre Bolivia y la CAN es positivo durante todo el periodo 2006-2011.

**Cuadro 9: Bolivia: exportaciones, importaciones y saldo en la balanza comercial agropecuaria con la CAN 2006-2011(en millones de \$us)**

AÑO	EXPORTACIONES	IMPORTACIONES	SALDO BALANZA COMERCIAL
2006	48	5	43
2007	58	6	52
2008	77	8	68
2009	111	7	105
2010	88	8	79
2011*	35	6	29

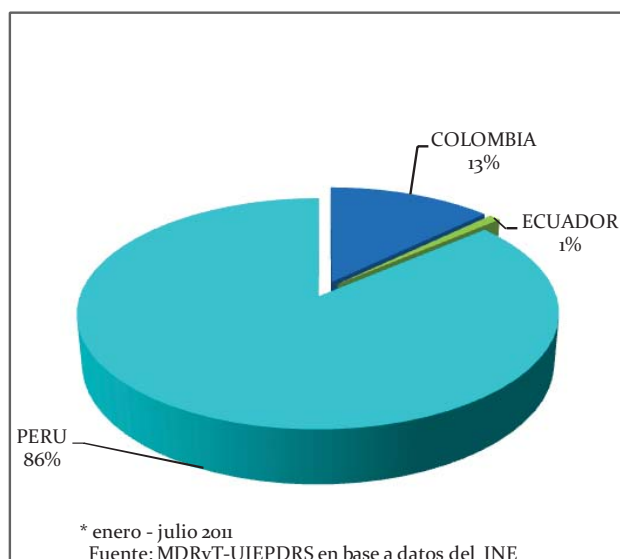
\*enero-julio 2011

Fuente: MDRyT-UIEPDRS en base a datos del INE

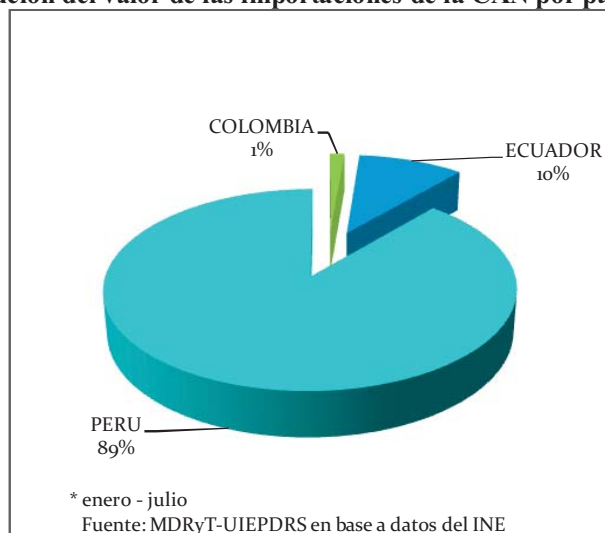
La mayor actividad comercial agropecuaria de Bolivia se establece con Perú, en segundo lugar, tanto en importaciones como en exportaciones está Colombia y en tercer lugar Ecuador. Como se puede observar en el gráfico siguiente, el 86% de las exportaciones de productos agropecuarios bolivianos a la CAN se destina al Perú, el 13% a Colombia y sólo el 1% a Ecuador.

Por el lado de las importaciones, también el Perú es el más importante, el 89% de los productos agropecuarios que Bolivia compra a la CAN provienen de Perú. A diferencia de las exportaciones, el segundo lugar de las importaciones agropecuarias de la CAN proviene de Ecuador (10%) y el 1% de Colombia.

**Gráfico 8: Distribución del valor de las exportaciones a la CAN por país de destino**



**Gráfico 9: Distribución del valor de las importaciones de la CAN por país de origen (2011\*)**



A Colombia, se exportan principalmente frijoles que representan el 39%, maíz el 27%, girasol el 12%, la leche y nata (crema) el 12% y la castaña el 9%.

A Ecuador, la leche y nata representan casi el 100% de las exportaciones agropecuarias, y semillas forrajeras que no llegan al 1%.

Los principales productos agropecuarios exportados a Perú son harina de soya (55%) y soya en grano (18%) luego aparecen las bananas o plátanos con el 8%, el maní con el 5%, frijol (5%).

Por el lado de las importaciones, los principales productos agrícolas importados en la CAN tienen su origen en Colombia y Ecuador y son las preparaciones de cacao, en el caso de Colombia representan el 100% del total de productos agropecuarios importados y de Ecuador el 95%.

Los principales productos agropecuarios que Bolivia importa de Perú son: la papa que representa el 63% del total de las importaciones agropecuarias provenientes de ese país; en segundo lugar está la leche evaporada con el 18%, la cebolla 5%, preparaciones de cacao, zanahoria, uvas y manzana con el 2% cada uno de ellos.

Los productos importados más representativos son: trigo y harina de trigo; lácteos y todos sus derivados; presentándose también incrementos importantes en los volúmenes de importación de productos como el maíz, el arroz y la papa; y en los últimos años semillas de cereales, de oleaginosas, forraje y hortalizas. Los países proveedores son sobre todo Argentina, Brasil, Perú, Chile y Estados Unidos.

Los cambios en los patrones alimenticios debido sobre todo a procesos de urbanización han provocado una disminución del consumo de productos tradicionales como cereales andinos y tubérculos. A nivel urbano, se debe a la introducción en la canasta alimentaria urbana de productos transformados provenientes de otros países, sobre todo lácteos y sus derivados. Otro componente importante en la importación de productos agrícolas es la importación de semillas sobre todo cereales, oleaginosas, forrajes, hortalizas y frutas, con el fin de diversificar la producción sobre todo de productos para la exportación.

Como balance final, se confirma que las exportaciones agrícolas nacionales son sobre todo de productos agroindustriales que si bien no inciden directamente en la seguridad alimentaria, sí lo hacen indirectamente al ocupar para su producción más de la mitad de las tierras cultivadas: Mientras que las importaciones hacen competencia a la producción de bienes de consumo interno, cultivadas sobre todo por el pequeño productor campesino, y refuerzan la estructura dual de la economía agrícola nacional.

La estrategia de garantizar el abastecimiento interno prohibiendo determinadas exportaciones e importando algunos productos ante la escasez, ficticia o real, ha logrado contener temporalmente la presión inflacionaria sobre los alimentos. Sin embargo, hace falta delinear una política comercial que garantice el abastecimiento del país, protegiendo e incentivando la producción interna y aprovechando las oportunidades de exportación.

## **5.2 Disponibilidad y acceso a alimentos**

Se entiende como disponibilidad de alimentos las posibilidades que tiene el individuo de alimentarse ya sea directamente (explotando la tierra productiva y otras fuentes naturales de alimentos) o mediante sistemas de distribución, elaboración y comercialización que funcionen adecuadamente y que puedan trasladar los alimentos desde el lugar de producción a donde sea necesario, según la demanda.

Para realizar un análisis de la disponibilidad de alimentos se ha recurrido a la sistematización del II Foro Nacional de Soberanía Alimentaria<sup>39</sup> que parte de un listado de alimentos de una canasta básica producto del estudio realizado por el MDRyMA y otras entidades a través de una Encuesta de Seguridad Alimentaria y Nutricional en Municipios Vulnerables de Bolivia. Este estudio, que abarcó los nueve departamentos del país, logró establecer las canastas básicas para cada uno de ellos.

El estudio identificó un total de 25 productos entre cereales y derivados, verduras, leguminosas, frutas, aceites y grasas, tubérculos y raíces, carne y derivados, leche y derivados y productos azucarados, que hacen al patrón alimentario. Sólo siete de ellos coinciden en las tres regiones, hay productos que son exclusivos en una región.

El documento indica que la mayoría, dieciséis, de los alimentos de la canasta pueden ser producidos y consumidos por las familias productoras. Tres productos, arroz, trigo y leche pueden ser producidos tanto por pequeños productores como por el sector agroindustrial, mientras que para seis productos, fideo, pan, aceite, manteca, azúcar y carne de pollo, se depende exclusivamente del sector agroindustrial.

Cada región tiene dietas alimenticias características, en el Altiplano la dieta está compuesta principalmente por papa, chuño, quinua, habas, carne de cordero y/o llama, mientras que en los Valles se consume maíz, trigo, papa, verduras y carne de vaca entre otros productos. En los llanos se consume más el arroz, maíz, frijoles, frutas, carne de vaca y más recientemente verduras y papas. Estas diferencias regionales tienden a desaparecer a nivel urbano por la universalización de ciertos productos que el mercado ofrece como el pan, fideos, azúcar, arroz, aceite, condicionados a la disponibilidad de recursos monetarios de las familias.

---

<sup>39</sup>NUÑEZ DEL PRADO, José, op. cit.



La inseguridad alimentaria nutricional está directamente relacionada con la población que vive en pobreza extrema en el país. Si bien se ha registrado una evolución positiva en este indicador, la pobreza en el área rural sigue siendo significativa. Como simultáneamente esos pobres rurales son productores agrícolas, reducir la pobreza exige políticas públicas y acciones que busquen mejorar sus condiciones de producción e incrementar la productividad agrícola al mismo tiempo que sus ingresos familiares y sus niveles nutricionales.

En el último reporte de Desarrollo Humano elaborado por el PNUD a nivel global, Bolivia ocupa el puesto 108 en la categoría de países de Desarrollo Humano Medio de un total de 187 países. Comparado con el reporte de 2010, Bolivia se ubica este año en 13 puestos más abajo, aunque el valor del IDH es muy similar al de 2010, a los relativamente de bajos ingresos. A la alta incidencia de la pobreza se suma la desigualdad en la distribución del ingreso; en la última década la distribución del ingreso empeora en Bolivia ya que el índice de Gini aumentó en 0.076 lo que conduce a que Bolivia es el segundo país con la mayor desigualdad en América Latina, sólo después del Brasil. Además, mientras en el periodo 2005-2007 –que se caracteriza por un incremento del ingreso per cápita promedio, *“el índice de Gini se reduce apenas de 0,60 a 0,56 debido a una leve mejor distributiva en las áreas urbanas; en cambio, en las áreas rurales donde los niveles de pobreza son extremos, el Índice de Gini no solamente es muy elevado sino que aumentó de 0,62 a 0,64”*<sup>40</sup>. En el área urbana, según datos de una encuesta sobre empleo e ingresos realizada por el CEDLA, el 60% del total de ocupados en cinco ciudades no logra generar los ingresos suficientes para cubrir el costo de una canasta básica de alimentos.

En el altiplano existe estancamiento de la producción de alimentos para la canasta regional, como la papa, arveja y carne de cordero, que puede haberse originado en la migración de estos productores hacia otros cultivos o actividades, mientras que los que siguen produciendo se mantienen en condiciones de pobreza. En la región del valles se ha dejado de producir zanahoria, cebolla, papa y tomate, remplazándolos por productos nuevos como flores y frutas privilegiando la producción comercial no necesariamente alimenticia y las actividades extra prediales.

Las familias de los pequeños productores campesinos, en altiplano y valles, se han reducido y muchas muestran un migrante permanente permitiendo la ocupación simultánea de espacios ya sea en otros espacios rurales como el trópico, centros urbanos e incluso el exterior del país; y la generación de ingresos en actividades no agropecuarias que permite la sobrevivencia de ambos grupos.

Los productores en los llanos orientales parece que tienen una producción más especializada en rubros orientados básicamente al mercado, de donde generan ingresos para adquirir su canasta alimentaria, con la correspondiente vulnerabilidad a los precios internacionales.

Un factor que afecta al pequeño productor campesino es la tasa de inflación cercana al 7%, pues aunque en conjunto parece controlada, existe una fuerte y creciente subida de precios en el grupo de alimentos que precisamente los campesinos no producen. Para el pequeño productor campesino afectado por la disminución en volumen y rendimiento de sus productos de auto subsistencia y cuyo acceso a los alimentos está en función principalmente de los ingresos derivados de la venta de sus productos, la relación de precios de alimentos/salario, se traduce en menores ingresos, manteniendo o agravando sus condiciones de pobreza.

El aumento en los precios de los productos alimenticios, está empujada por una mayor demanda agregada. Podemos citar cinco factores principales que han aumentado los ingresos de la población:

---

<sup>40</sup> ORMACHEA, op. cit., p. 50

las transferencias de bonos sociales de dinero en efectivo del gobierno a diversos sectores, incremento del gasto corriente del Estado al crecer el sector del empleo público; el auge de la minería y la construcción que han generado ingresos elevados a estos sectores, las remesas del exterior y recursos generados por actividades ilícitas.

Sin embargo, el bajo nivel de ingresos en el sector urbano de empleo precario y en el sector rural de pequeña producción, hace que se perciba una permanente pérdida del poder adquisitivo de los salarios por efecto de la inflación. De esa manera, cualquier incremento de los precios de los alimentos también puede significar que proporciones importantes de la población urbana y también rural ingresen a una situación de “inseguridad alimentaria”.

De acuerdo a diversos estudios, el decíl más pobre destina el 72% de sus gastos totales para la compra de alimentos, aunque haya un incremento pequeño en los precios de los alimentos, ello va a significar un importante impacto sobre la seguridad alimentaria de la población más pobre (Ormachea, 2009).

En el siguiente cuadro, Ormachea muestra la proporción de los ingresos destinados por tipo de producto, que confirma que los hogares rurales consumen sobre todo cereales y sus derivados en detrimento del consumo de proteínas provenientes de la carne ya sea vacuna, cerdo y pollo; solo 4,6% accede a carnes de producción pecuaria típicamente campesina (ovina, caprina y camélida)<sup>41</sup>. Las grasas animales prácticamente ya no tienen ningún peso en la estructura de gastos alimenticios (0,2%) habiendo sido reemplazadas por margarinas y aceites comestibles derivadas de la soya.

**Cuadro 10: Destino del gasto en alimentos**

RUBROS	HOGARES URBANOS	HOGARES RURALES
CARNE	21,1%	17,6%
PAN Y CEREALES	18,6%	24,3%
LEGUMBRES	10,2%	18,8%

Fuente: Ormachea. CEDLA 2010

En el caso de los hogares de la región del altiplano prevalece un mayor porcentaje de gasto de consumo en pan y cereales, mientras que en los hogares de los valles y sobre todo de los llanos presentan porcentajes más altos de gasto en consumo de carnes. Los gastos en el consumo de hortalizas son notoriamente superiores en los hogares del altiplano y los valles en comparación con los de los llanos.

El 14% de las familias en el nivel nacional ubica su nivel de gastos en alimentación más o menos en una cuarta parte del total de sus gastos (26%). La población más pobre que es la que dedica más de la mitad de sus ingresos a alimentos está en valle. En el altiplano la mayoría de los pobres aún produce alimentos de su canasta básica para su familia y para la venta.

Otro problema importante se presenta en las zonas productoras de bienes agrícolas de exportación, con fuerte contenido nutricional, como la soya y la quinua. Según estudios especializados (Ministerio de Planificación/UDAPE/PMA, 2008)<sup>42</sup> las zonas productoras y las poblaciones del

<sup>41</sup> ORMACHEA, op. cit., p- 16

<sup>42</sup> PRUDENCIO, J. Un aspecto olvidado en las medidas implementadas en el tema de Seguridad Alimentaria en Bolivia, en Campero, J.R, “Memoria II Ciclo de Talleres de Análisis desde la

lugar (4 Cañadas, Salinas de Garci Mendoza) no se benefician de las exportaciones ya que son muy elevados los niveles de pobreza y extrema pobreza de la población local, no hubo variación de esos indicadores a pesar de que se incrementó la explotación de la soya y la quinua. Al contrario, aumentaron las exportaciones y se generaron mayores ingresos económicos, pero se ha generado una lógica perversa que prefiere la comercialización al consumo familiar.

Se está tratando de dar respuesta a estas necesidades a través de la instauración de programas locales de Alimentación Complementaria Escolar, con los municipios como compradores de productos alimenticios que se producen en su territorio, que registra avances pese a las complicaciones que significa que los productores presenten una organización con personería jurídica y factura en régimen simplificado Para poder vender su producción al municipio.

Queda muy claro que la seguridad alimentaria no es sólo cuestión de producción y disponibilidad de alimentos, sino también de la capacidad adquisitiva de la población que no produce sus alimentos, donde se incluyen los migrantes rurales. El reto es la generación de empleos dignos, estables y una remuneración adecuada. Esto no ocurre todavía.

## 6 Presupuesto 2012

Se ha aprobado el Presupuesto General de la Nación 2012 con un total 145.943 millones Bs equivalentes \$us 21.244 millones; este presupuesto refrenda la propuesta del Gran Salto Industrial al dedicar el 91,9% al modelo extractivista y primario exportador, pues del total de la inversión productiva proyectada para el próximo año, destina el 85,03% al sector de hidrocarburos y energía y el 6,86% a minería y metalurgia. Para las propuestas de diversificación productiva destina el 3,46% para desarrollo productivo y economía plural; el 3,13% al desarrollo económico; y el restante 1,52% a desarrollo rural y tierras, haciendo un total de 8,2%. Entre los principales ítems para el sector agropecuario figuran \$us 4 millones para el Seguro Agrícola Pachamama y \$us 6 millones para fomento y desarrollo pecuario y leche.



sociedad civil de Modelos y Políticas de desarrollo sostenible en Bolivia”, p. 61, ABDES La Paz, Bolivia, 2009.

Fuente: La Razón<sup>43</sup>

¿Cuánto dinero se debe destinar para dar cumplimiento a la Ley 144 de estímulo a la producción agropecuaria, aprobada a fines del 2011? El plan decenal contempla un presupuesto, de \$us 1.787.674.031, de los cuales dispone como recursos comprometidos sólo \$us 247.698.925; el resto se tiene que financiar de fuentes que no se conocen aún. En la Ley de la Revolución Productiva Agropecuaria y Comunitaria se explicita la necesidad de crear fondos concurrentes entre el gobierno central y los niveles departamentales y municipales, que dependerán mucho del nivel de articulación entre estos niveles y de la voluntad de asignar porcentajes específicos de sus recursos a la revolución productiva agropecuaria.

Para alcanzar este propósito se deberían también destinar los recursos del Fondo de Desarrollo Indígena, para así crear una concurrencia positiva de recursos para la producción de alimentos. A nivel del gobierno central sería importante destinar parte los recursos existentes de las Reservas Internacionales Netas, que al momento llegan a más de \$us 10 mil millones, para impulsar la seguridad y la soberanía alimentaria.<sup>44</sup>

## 7 Principales hallazgos:

### 7.1 A nivel de las políticas públicas

1. A pesar del compromiso político por el cambio, existe una construcción reactiva de muchas de estas normas; no existe una articulación conceptual y operativa entre los programas y estos no logran consolidarse como políticas públicas. Las que tienen que ver con Desarrollo Rural sufren modificaciones ante el alza de precios y la crisis alimentaria, incorporándose en diferentes períodos medidas de protección al mercado interno, desconectadas de verdaderas políticas de fomento a la producción de base comunitaria. La institucionalidad creada por estas políticas públicas es todavía frágil. Muchas de estas normas no son asumidas como políticas estatales y van sufriendo abandono y cambios paulatinos en el diseño y en la operación.
2. Las medidas que se implementan a través de determinados programas como CRIAR-PASA y EMPODERAR-PAR, por su dispersión, limitados recursos y baja ejecución, no logran revertir la contradicción en la práctica que favorece más bien al sector agroindustrial que ejerce presión política a partir de su rol predominante en la producción de alimentos. Esta mayor relevancia de la producción agrícola empresarial del oriente está reforzando la construcción dual del desarrollo rural boliviano en detrimento de la producción campesina tradicional.
3. Las políticas públicas existentes oscilan ante el dilema de ofrecer altos precios a los productores o bajos precios a los consumidores. Las políticas de subsidio a los consumidores y de importación de alimentos han sido relativamente exitosas en la

<sup>43</sup> La Razón, *Estado retiene casi el 35% de la economía y va por más*, 10 de diciembre de 2011

<sup>44</sup> Al momento de realizar la edición del presente texto, el Gobierno anunció que se destinará el 10% de las Reservas Internacionales Netas, equivalente a 1.200 millones de dólares, a la creación de un Fondo de industrialización productiva, que permita la industrialización de materias primas y garantice la seguridad alimentaria en el país.

contención de la inflación y la disponibilidad física de alimentos, pero han castigado a los productores en aras de proteger al consumo, perdiendo la oportunidad de producir más alimentos.

4. Otro cuello de botella importante, es el financiamiento de estas políticas de desarrollo rural, la rigidez administrativa, complicada más aún por el temor que suscita la Ley Anticorrupción entre los servidores públicos, ha llevado a muy bajos niveles de ejecución. El hecho de que el Ministerio de Economía y Finanzas recorte los presupuestos, sin tomar en cuenta estos obstáculos estructurales, lo ha convertido en el factor de poder real que determina las acciones a tomar. En realidad es el Ministerio de Economía y Finanzas el que planifica (posterga) el desarrollo rural a partir de la asignación presupuestaria marginal al sector.
5. La falta de una visión planificadora plurianual, con una visión mayor, hace que las instancias creadas no cuenten con suficientes recursos financieros y humanos, no existen suficientes recursos financieros de inversión pública, lo que determina el reducido alcance de las intervenciones estatales.
6. Estos programas tienen alto costo administrativo como resultado de la creación de procedimientos para cada tipo de programa, en ocasiones de carácter transitorio, con inestabilidad funcionaria, trámites lentos y burocráticos, recursos humanos y económicos insuficientes. Faltan sistemas de seguimiento y evaluación de impacto debido a la ausencia de indicadores de proceso y de gestión.
7. La falta de financiamiento nacional del TGN ha hecho que programas y proyectos del Ministerio de Desarrollo Rural y Tierras busquen en la Cooperación Internacional los recursos faltantes, sujetándose a condicionantes y direccionamientos que desarticulan, sobrepone y duplican ámbitos, objetivos y esfuerzos, lo que lleva a la desarticulación de las distintas intervenciones de política, provocando un escenario complejo y disperso.
8. Falta articulación con ámbitos territoriales descentralizados –gobiernos y municipios- e iniciativas de la sociedad civil. Por un lado, el gobierno central impone sus proyectos en territorios municipales, y por otro lado, las entidades subnacionales, no conocen o no toman en cuenta las políticas nacionales dentro de sus Planes de Desarrollo Departamentales y Municipales. Los recursos departamentales y municipales no se articulan en busca de un desarrollo rural sustentable y que busque la seguridad y la soberanía alimentarias desde un enfoque espacial o territorial.
9. Tampoco se han hecho esfuerzos de articulación con otros actores del desarrollo rural, ni se ha aprendido de sus errores para hacer más eficiente la ejecución de las políticas públicas. La falta de interlocución existente no permite recuperar para las políticas la experiencia de las organizaciones económicas campesinas ni facilitar la implementación de las políticas a nivel local. Continúa el enfoque sectorial, por productos y cadenas.
10. A pesar de las reuniones de concertación con dirigentes y líderes rurales, existe poca participación en el debate sobre políticas públicas productivas por parte de las direcciones de las organizaciones matrices de los campesinos indígenas y de otros actores del desarrollo rural, que en muchos casos priorizan el debate político y la simbología del poder.

## 7.2 A nivel de los resultados

1. A nivel agrario no ha habido cambios substanciales en la estructura agraria y no se ha avanzado en sanear la gran propiedad empresarial ni la mediana propiedad. Las mayores extensiones de tierra con capacidad productiva agropecuaria se encuentran todavía concentradas con pocos propietarios en el Oriente y en el Chaco, mientras el INRA está –paradójicamente- titulando el minifundio por un lado y las TCO por otro.
2. No reconocer oficialmente la existencia de un mercado de tierras que aprovecha de las altas tasas de pobreza en el campo y de los bajos precios de los productos agrícolas, puede llevar a un proceso de reconcentración de la propiedad de la tierra, y en algunos casos a su extranjerización como está ocurriendo en Santa Cruz.
3. El modelo de desarrollo económico agro exportador, apoyado y mostrado como exitoso, está avanzando a nuevas áreas entre ellas las Tierras Comunitarias de Origen TCO.
4. La tendencia hacia una menor relevancia del altiplano como abastecedor de productos agropecuarios campesinos se está agudizando por la falta de respuesta a la excesiva parcelación de terrenos, problemas de degradación del suelo, así también, como resultado de una menor demanda en los mercados derivada de los cambios en los patrones de consumo y del creciente proceso de urbanización.
5. Ha disminuido el aporte de la producción agrícola campesina a la canasta de alimentos, frente a una mayor dependencia de la producción agroindustrial asentada en el departamento de Santa Cruz, donde la producción campesina está siendo impulsada por instancias estatales a articularse con la agroindustria, como es el caso de los pequeños productores de soya o lácteos. Esto fortalece el modelo agroindustrial y consolida la posición de este departamento como el más importante para la producción agrícola en el país, incrementando la dependencia del resto del país de la oferta alimentaria agroindustrial y agrícola básica producida en este departamento.
6. Las regiones ya no guardan las especialidades productivas que tradicionalmente las caracterizaban, pues la papa y el maíz por ejemplo, se han desplazado hacia zonas más productivas y con mayor infraestructura de los valles y llanos.
7. Se está presentando una concentración en cultivos comerciales de mayor demanda (quinua en el altiplano, soya en el llano) a costa de la variedad de la producción, con una peligrosa tendencia a la especialización y el monocultivo. Esto puede conducir a mediano plazo a la pérdida de la seguridad alimentaria, sin pensar que existen límites ambientales y estratégicos para la ampliación de estos cultivos. Someterse únicamente a la demanda internacional y a los precios atractivos es altamente perjudicial para la seguridad alimentaria.
8. Se están confirmando los cambios en los patrones de uso de suelo producto de modelos de desarrollo anteriores. Esto quiere decir que subsiste el mismo patrón o modelo de desarrollo agropecuario del pasado al que se califica como neoliberal ya que la superficie cultivada con productos industriales y de exportación aumenta constantemente en detrimento de la superficie cultivada con productos

tradicionales. La agroindustria del oriente es la más beneficiada de estas políticas a costa del estancamiento de la producción campesina tradicional.

9. La falta de apoyo sistemático a la producción del pequeño campesino, unida a la baja de precios de sus productos en los mercados urbanos como resultado de las políticas anti inflacionarias y de los subsidios al consumidor, está haciendo que continúe la migración de la población rural hacia las ciudades, volviendo a los productores en demandantes de alimentos.
10. A pesar de los esfuerzos aislados no se ha podido mantener de manera sostenible, la producción de excedentes en la producción de alimentos que permitan asegurar la disponibilidad de alimentos y la creación de reservas. Cada vez se depende más de las importaciones, contrabando y donaciones en algunos rubros.
11. El incentivo para una mayor producción ha creado un círculo vicioso, pues a mayor oferta menor precio y posteriormente menor superficie cultivada.
12. Estos bajos precios de los productos agrícolas producidos por el sector campesino incentivan la producción sólo para el autoconsumo, mientras se buscan mayores ingresos en actividades extra prediales o en el cultivo de otro tipo de productos como las flores o exportables como el sésamo.
13. Al no existir una posición clara ni normada respecto a la producción de los agro combustibles ni del uso de insumos transgénicos, en la práctica se está permitiendo su incorporación a las propuestas productivas de algunas gobernaciones y municipios.
14. En realidad, las nuevas políticas promulgadas muestran un cambio de visión de desarrollo rural que abandonan la seguridad alimentaria al priorizar el aprovechamiento del contexto internacional para posicionarse como exportador de productos agrícolas como la soya y la caña de azúcar.

## **8 ¿Cómo hacerlo mejor? Temas para el debate**

Aquí se presenta un punteo de temas con la intención de provocar reflexión y discusión. El objetivo es encontrar mejores respuestas para lograr que la mayor oferta de alimentos –que consumimos tanto en las ciudades como en el campo- provenga cada vez mayormente de las economías campesinas, contribuyendo a superar las condiciones de pobreza rural a través de una mejora en su nivel de ingresos, sin perjudicar el acceso a alimentos suficientes y de calidad de los pobladores urbanos.

### **Planificación: Visión a largo plazo y de proceso.**

Reconocer que existen otras formas de desarrollo rural alternativas, con respeto a la naturaleza y que toman como principales destinatarios a los pequeños productores campesinos, sin marginar a otros actores, combatiendo de esta forma la pobreza rural, la inseguridad alimentaria y generando esperanzas para los campesinos. Esta visión necesita definiciones que ratifiquen la posición de respeto a la Madre Tierra y el rechazo al uso de recursos transgénicos, o de la transformación de alimentos en energía como el bioetanol.

Ver en la crisis alimentaria una oportunidad, que se puede responder desde un modelo de soberanía alimentaria basado en la pequeña producción campesina, dando prioridad a la producción local de alimentos para los mercados internos, a partir de prácticas de producción sostenibles basadas en los conocimientos locales.

Realizar propuestas de planificación de la producción, de los mecanismos de promoción y fomento, y de procesos de transformación, a partir de la identificación de las necesidades nacionales, de manera que se eviten la discrecionalidad e ineficiencia en el gasto público. Se deberá hacer el diseño de políticas, planes, estrategias y nuevos programas sobre bases reales, lo que significa impulsar la realización del Censo Agropecuario con participación y compromiso de los sectores. Es necesario contar con datos que muestren la verdadera realidad respecto a la estructura agraria, uso de suelos y otros factores productivos.

Contar con sistemas de planificación, seguimiento y evaluación que permita medir y mostrar los avances y logros de estas políticas públicas.

Consolidar e impulsar la institucionalidad creada para llevar adelante la ejecución, que por falta de recursos financieros suficientes vienen realizando parcialmente algunas agencias de cooperación internacional

De esta forma, será el propio sector (MDRyT) el que planifique y oriente la inversión pública hacia el desarrollo rural deseable y no las supuestas limitaciones presupuestarias dispuestas desde el Ministerio de Economía y Finanzas. A nivel nacional, departamental, municipal y de las autonomías indígena originario campesinas es necesario elaborar planes estratégicos concertados con las organizaciones de la sociedad civil. El nivel nacional, además de dar los lineamientos estratégicos para un nuevo Plan Nacional de Desarrollo, deberá marcar metas globales de país a corto, mediano y largo plazo.

### **Tierra y territorio.**

Existen indicios que muestran deficiencias en el proceso de acceso y uso de la tierra. No afectar los intereses de grandes propietarios terratenientes o sectores de colonizadores, mostrados como los garantes del aprovisionamiento de algunos artículos básicos, está llevando a atentar contra los recursos forestales o contra los territorios indígenas. Será importante debatir la sostenibilidad del modelo agroexportador, ponderar los beneficios y obstáculos que pone al desarrollo rural nacional para definir la superficie máxima que debe usar. No es racional usar la mejor tierra agrícola sólo para bienes exportables a un mercado insaciable. Para garantizar la seguridad y soberanía alimentarias, es necesario acelerar el saneamiento de tierras en las áreas más productivas.

Y, en las menos productivas del Occidente es importante titular a los pequeños propietarios rurales y dotarlos de un sistema de registro y catastro para darles seguridad jurídica, aplicar estrategias de reagrupamiento de las propiedades extremadamente parceladas ideando los mecanismos adecuados con participación y acuerdo de los actores locales y sus organizaciones.

Sólo a partir de la información que provenga del Censo Agropecuario se puede definir si es necesaria la expansión de la frontera agrícola y si se hace a costa de los recursos forestales o de los territorios agrícolas.



## **Producción.**

A partir de la evaluación de las propuestas ejecutadas, una de cuyas limitaciones es la inadecuada aplicación en el espacio local, buscar la articulación con niveles descentralizados y otros actores rurales como universidades, ONG, asociaciones de productores, que hagan accesibles la innovación productiva y la dotación de servicios rurales que permitan saltar brechas de tecnología y de asistencia técnica, mejorando la producción y rendimientos agropecuarios.

Constituir reservas estratégicas alimentarias locales y nacionales combinando la producción de alimentos con orientación de producción orgánica e industrial; el acceso a créditos y asistencia técnica, la provisión y acceso a infraestructura productiva y de agua; la reconstitución de la fertilidad de los suelos, y el apoyo a la conservación de la diversidad genética del país para la producción de alimentos.

Potenciar el mercado interno a través del subsidio a la producción de alimentos esenciales, con vistas a reforzar la capacidad productiva local, la transformación tecnológica y la agregación de valor, a través de programas de alcance territorial y temporal, basados en experiencias locales. Al mismo tiempo, subsidiar el consumo de alimentos de los sectores más vulnerables con compras de productos nacionales y locales.

Establecer una política comercial específica para productos agropecuarios, proteccionista de la producción nacional, sobre todo la que procede de los pequeños productores campesinos; y que profundice la política de creación de reservas (*pirwas*) alimenticias. En ese contexto, autorizar las exportaciones de los productores con potencialidades de conquistar mercados externos. En la misma política se debe contemplar, en el renovado contexto de integración regional, la creación de medidas y normas arancelarias comunes que permitan garantizar el consumo interno e impidan el contrabando y la fuga de alimentos ante mejores precios externos. El desafío es hacerlo sin desincentivar la producción.

## Bibliografía

- BALDIVIA, José, El sector agropecuario y la Seguridad Alimentaria, en *Seguridad Alimentaria en Bolivia*, Coloquios Económicos N° 22, FUNDACIÓN MILENIO, La Paz, julio de 2011
- BAZOBERRY, Oscar, *Bolivia: soberanía (de)limitada*, documento preliminar, s.e, 2011
- CEPES, *Reforma agraria y desarrollo rural en la región andina*, Fernando Eguren, ed., 2006
- FDPPIOYCC, Fondo de Desarrollo para los Pueblos Indígenas, Originarios y Comunidades Campesinas, *Informe de Actividades. Enero-noviembre 2011*, La Paz, 25 de noviembre 2011
- FUNDACION JUBILEO, El sector agropecuario registra una caída crítica en el PIB nacional, p. 8-10, en *Boletín Jubileo No. 20, mayo-junio 2011*, La Paz - Bolivia
- GACETA OFICIAL DE BOLIVIA, *Plan Nacional de Desarrollo “Bolivia Digna, Soberana, Productiva y Democrática para Vivir Bien”*. Lineamientos estratégicos, 2006-2011, La Paz – Bolivia, 21 de septiembre de 2007
- GACETA OFICIAL DE BOLIVIA, *Ley de la Revolución Productiva y Comunitaria, Ley 144*, La Paz-Bolivia, 21 de junio de 2011
- INIAF, Dirección Nacional de Semillas, *Informe Anual de Resultados 2010*, La Paz, 2011
- JALDIN Rossmary, *Avances del financiamiento al sector productivo y de la mecanización del Agro en el marco de la Revolución Rural, Agraria y Forestal*, Observatorio de la Revolución Agraria, FUNDACIÓN TIERRA, La Paz, julio 2008
- LA RAZON, *Estado retiene casi el 35% de la economía y va por más*, 10 de diciembre 2011
- Ministerio de Desarrollo Rural, Agropecuario y Medio Ambiente (MDRAyMA), *Informe de Gestión 2007- 2008*, 2008
- Ministerio de Desarrollo Rural y Medio Ambiente (MDRAyMA), *Política de Seguridad y Soberanía Alimentaria*, La Paz-Bolivia, 2008
- Ministerio de Desarrollo Rural y Tierras (MDRyT), *Informe de Gestión 2010*, La Paz, 2011
- Ministerio de Desarrollo Rural y Tierras (MDRyT), *Plan de Desarrollo Sectorial 2011-2015*, La Paz, 2011
- Ministerio de Desarrollo Rural y Tierras (MDRyT), *Avances del Plan y la Política de Seguridad Alimentaria con Soberanía*, Exposición Lic. Armando Sánchez, La Paz, 2011
- Ministerio de Desarrollo Rural y Tierras (MDRyT), *Presentación Plan Nacional de Mecanización Sustentable del suelo para las cinco macro regiones de Bolivia*, PROMEC – MDRyT, 2009

NUÑEZ DEL PRADO, José, *Memoria II Foro Nacional de Soberanía Alimentaria en Bolivia, La Paz, 8-9 junio 2009*, Centro de Investigación y Promoción del Campesinado, La Paz, 2009.

OBSERVATORIO DE LA MUJER, *Mujeres en la construcción de la soberanía alimentaria*, Boletín de Tierra N° 2, La Paz, octubre 2011

ORMACHEA, Enrique, *Soberanía y Seguridad Alimentaria en Bolivia: Políticas y estado de situación*, ed. CEDLA, La Paz, 2009

PACHECO, Diego, Avances en Soberanía y Seguridad Alimentaria en Bolivia, en Campero, J.R, *“Memoria II Ciclo de Talleres de Análisis desde la sociedad civil de Modelos y Políticas de desarrollo sostenible en Bolivia”*. ABDES La Paz, Bolivia, 2009.

PROCAMPO, Revista del Desarrollo Rural N° 101, marzo 2008, *Políticas Públicas Agropecuarias, la historia de nunca acabar*, 2008

PROGRAMA DE GOBIERNO 2010-2015, *Bolivia para Vivir Bien*, 2009

PRUDENCIO, Julio, *¿Soberanía o Inseguridad?*, Ed. PROESAH CIOEC, La Paz, 2005

PRUDENCIO, Julio, Un aspecto olvidado en las medidas implementadas en el tema de Seguridad Alimentaria en Bolivia, en Campero, J.R, *“Memoria II Ciclo de Talleres de Análisis desde la sociedad civil de Modelos y Políticas de desarrollo sostenible en Bolivia”*, ABDES La Paz, Bolivia, 2009.

REPUBLICA DE BOLIVIA, ASAMBLEA CONSTITUYENTE, HONORABLE CONGRESO NACIONAL, *Nueva Constitución Política del Estado, Versión Oficial*, La Paz, octubre 2008

ROSALES, Berenice, *Políticas públicas para el sector agrícola en Bolivia y Seguridad Alimentaria. Continuidad y Cambio. Análisis del gobierno de Evo Morales Ayma (2006-2010)*, tesis presentada por la mención en Economía y Política de los Recursos Naturales y la Energía, Universidad Andina Simón Bolívar Sede Ecuador, 2010

ROSSET, Peter, MONSALVE, Sofia, VASQUEZ, Saúl Vicente, CARINO, Jill K., La Reforma Agraria en el contexto de la soberanía alimentaria, el derecho a la alimentación y la diversidad cultural: tierra, territorio y dignidad, en *Reforma Agraria y Asamblea Constituyente*, Artículo Primero, Revista de debate jurídico y social, Año 10, N° 18, Septiembre 2006, CEJIS, Santa Cruz de la Sierra – Bolivia, 2006

STEDILE, Joao Pablo, MARTINS DO CARVALHO Horacio, Soberanía Alimentaria; una necesidad de los pueblos en *BRASIL SEM FOME*, Ministerio de Desenvolvimento Social-MDS ed. Brasilia, abril de 2011.

URIOSTE, Miguel, *Concentración y extranjerización de la tierra en Bolivia*, FUNDACIÓN TIERRA, La Paz, 2011

URQUIZO, Gustavo, *Seguridad y Soberanía Alimentaria y Políticas Públicas. Una mirada desde tierras bajas*, La Paz, 2010

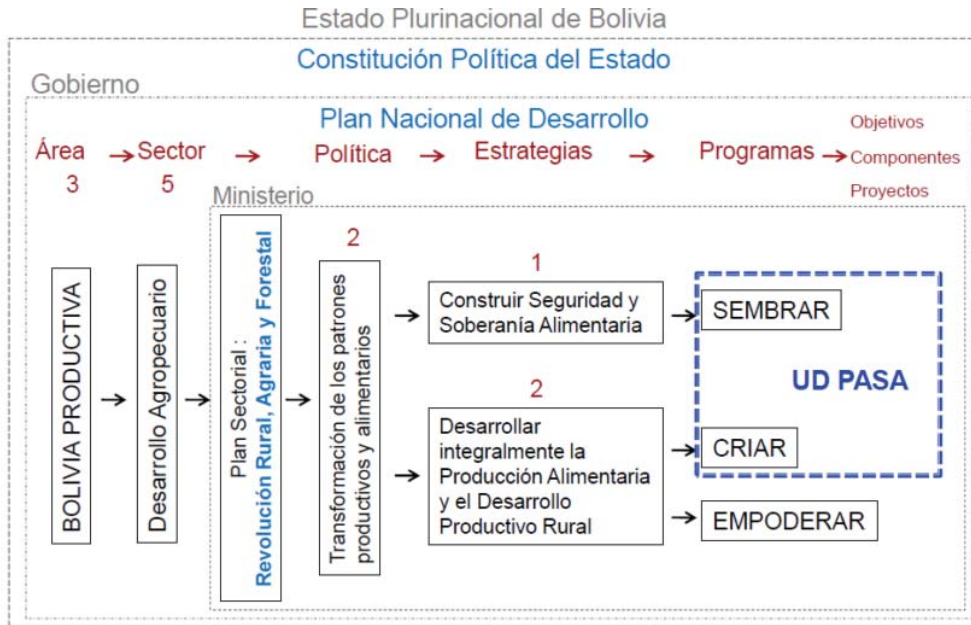
ZEBALLOS, Hernán, Seguridad Alimentaria en *Seguridad Alimentaria en Bolivia*, FUNDACION MILENIO, Coloquios Económicos No 22 julio 2011

**Documentos Electrónicos**

Gobernación del Departamento de Santa Cruz,  
<http://www.santacruz.gob.bo/productiva/apoyo/agricola/biodiesel/contenido.php?IdNoticia=345&IdMenu=400140#ancla>, consultado el 9 de noviembre 2011

Ministerio de Desarrollo Rural y Tierras (MDRyT), *Estadísticas Agropecuarias 2011*,  
<http://www.agrobolivia.gob.bo/sispam/>, consultado noviembre-diciembre 2011

## Anexo 1. Marco referencial



Fuente: Asistencia Técnica Internacional a la Unidad Descentralizada Programa de Apoyo a la Seguridad Alimentaria, 2010

### A) Síntesis de decretos y leyes citados, según orden cronológico

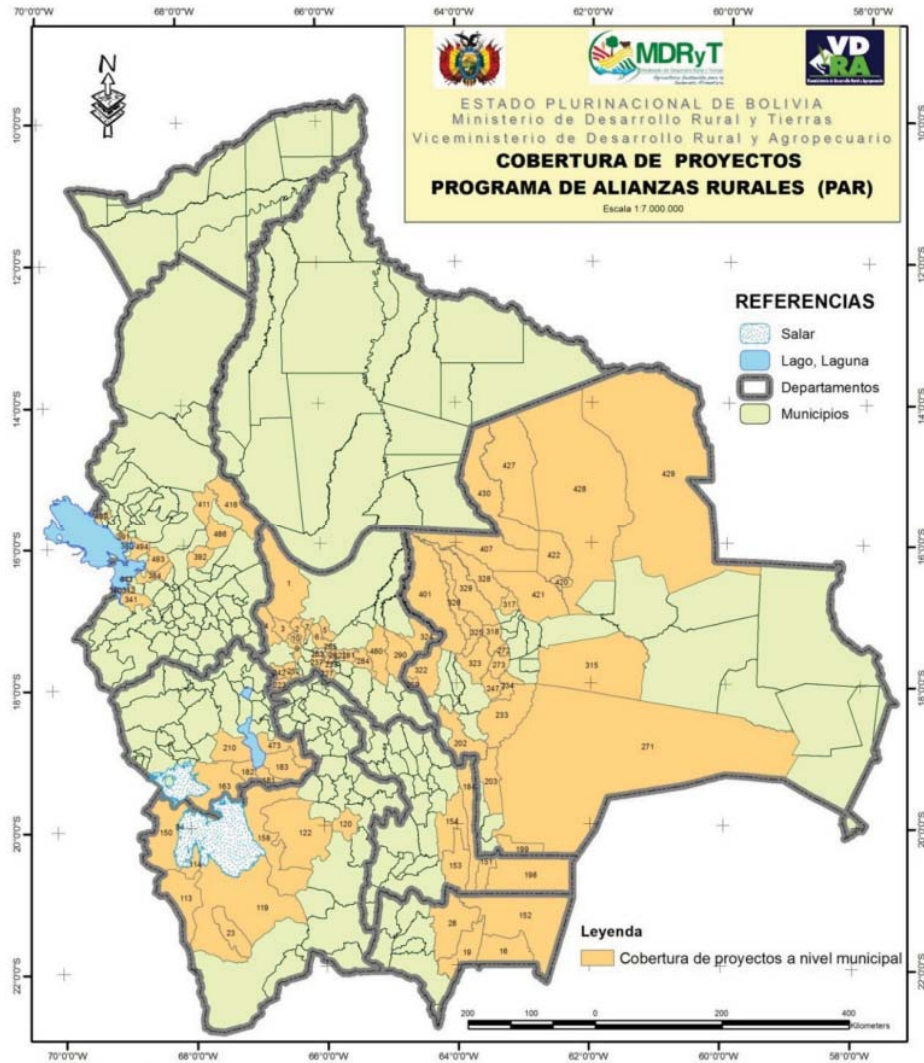
DECRETOS SUPREMOS	REFERENCIA	FECHA DE PROMULGACIÓN
DS 28785	Programa Crediticio de Mecanización del Agro (PCMA)	5 de Julio de 2006
DS 29272	Plan Nacional de Desarrollo	12 de Septiembre 2007
DS 29230	Creación de la Empresa de Apoyo al Producción Alimentaria (EMAPA)	15 de agosto de 2007
DS 538	Agencia para el Desarrollo de Macroregiones y Zonas Fronterizas (ADEMAF)	5 de junio de 2009
DS 339	Fondo de Desarrollo para los Pueblos Indígenas Originarios y Comunitarios (FDPPIOYCCI)	21 de octubre de 2009
DS 637	Empresa Pública Nacional Estratégica Azucarera de San Buenaventura (EABSA)	15 de Septiembre de 2010

LEYES	REFERENCIA	FECHA DE PROMULGACIÓN
Ley 3546	Complejo Agroindustrial de San Buenaventura	28 de noviembre de 2006
Ley 144	Revolución Productiva y Comunitaria	26 de junio de 2011

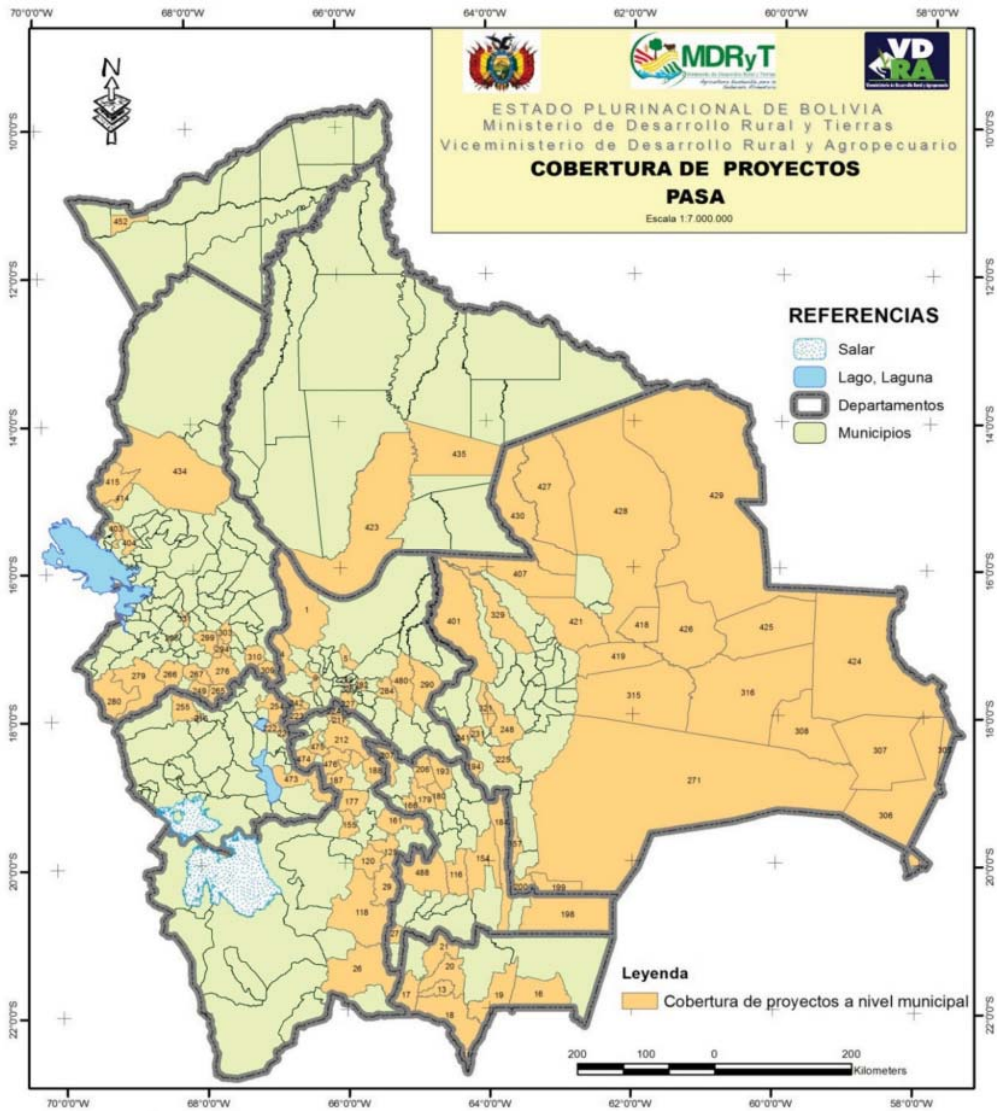
**B) Síntesis de planes y políticas citados, según orden cronológico**

PLAN NACIONAL DE DESARROLLO	POLÍTICAS	FECHA DE PROMULGACIÓN
Cap. II y IV	<p>Transformación de la estructura de tenencia y acceso a la tierra y bosques</p> <p>Transformación de los patrones productivos y alimentarios</p> <p>Agua para la producción</p> <p>Apoyo a la producción y transformación de los recursos naturales renovables</p> <p>Dinamización y restitución integral de las capacidades productivas territoriales</p> <p>Fortalecimiento de la institucionalidad estratégica</p>	<p>DS 29272</p> <p>12 de septiembre de 2007</p>
PLAN SECTORIAL MDRAyMA	POLÍTICAS	FECHA DE PROMULGACIÓN
<b>Revolución Agraria, Rural y Forestal</b>	<p>Transformación de la estructura de tenencia y acceso a la tierra y bosques, en el marco de la eliminación del latifundio, distribución y redistribución de tierras.</p>	<p>Resolución ministerial N° 360</p> <p>31 de diciembre de 2007</p>
	<p>Dinamización y restitución integral de capacidades productivas para garantizar el desarrollo integral y sustentable de los territorios rurales.</p>	
	<p>Transformación de los patrones productivos y alimentarios para garantizar la seguridad alimentaria y el desarrollo productivo rural.</p>	
	<p>Industrialización de los recursos naturales, para impulsar la transformación y comercialización de productos con valor agregado.</p>	
	<p>Conservación y aprovechamiento de la biodiversidad, para promover la conservación, el conocimiento y el uso sustentable de los recursos naturales.</p>	<p>Resolución Ministerial N° 172</p> <p>24 de Junio del 2008</p>
<p>Gestión agraria y forestal sustentable, para transitar a sistemas más integrales de manejo de tierra y bosques.</p>		
	<p>Gestión ambiental para fortalecer el rol del Estado en el seguimiento, la prevención y el control de la calidad ambiental.</p>	
	<b>Política de Seguridad con Soberanía Alimentaria</b>	

## Anexo 2. Cobertura de proyectos PAR, PASA, VALE

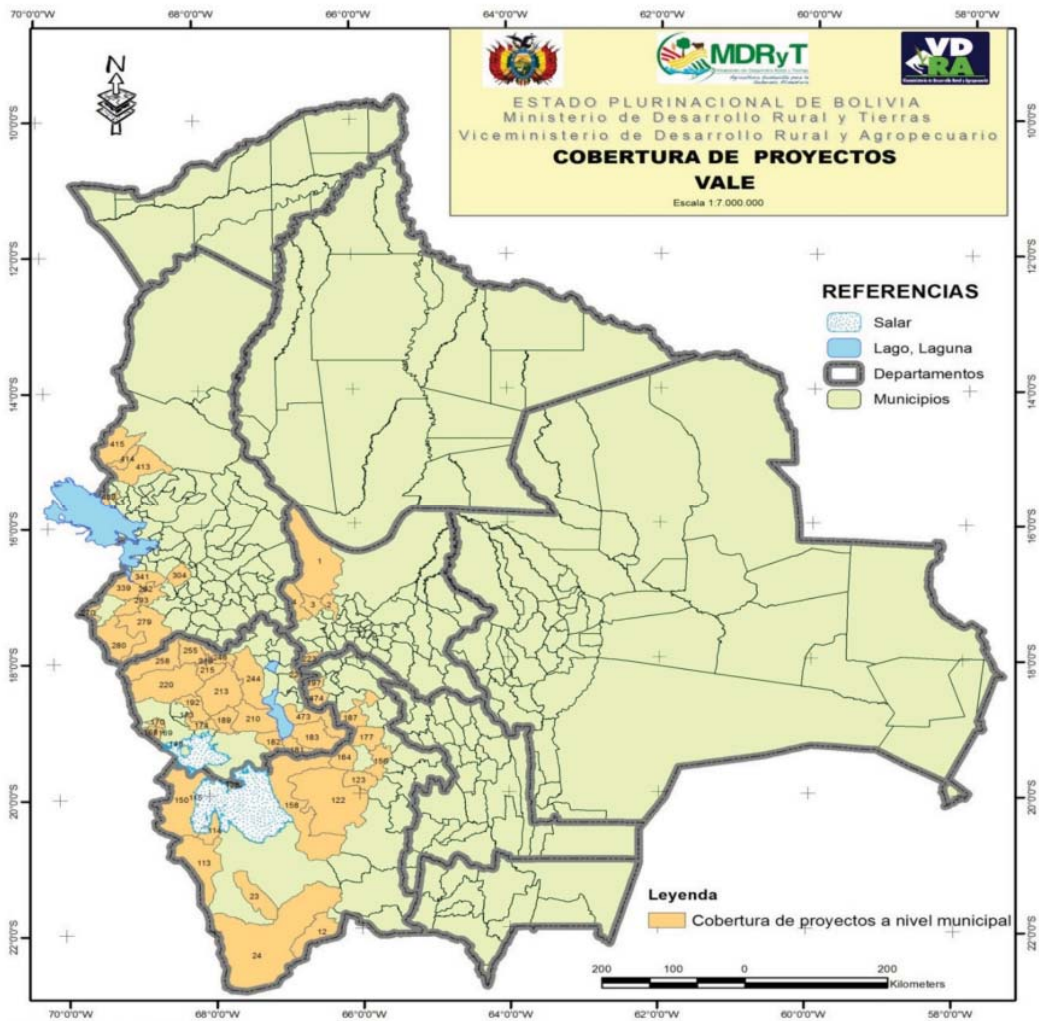


1	Cocapata	19	Caraparí	152	Villamontes	199	Boyubue	238	Villa Rivero	281	Vacas	323	Buena Vista	344	Tiahuanacu	420	San Ramón	486	Caranavi
2	Quillacollo	23	San Agustín	153	San Pablo de Huacareta	202	Vallegrande	239	Cliza	282	Arani	324	Entre Ríos (Bulo Bulo)	357	Achacachi	421	San Julián	493	Batallas
3	Morochata	28	Entre Ríos	154	Monteagudo	203	Gutiérrez	242	Tacopaya	283	Punata	325	San Carlos	380	Ancoraimes	422	San Javier	494	Achacachi
4	Independencia	113	San Pedro de Quemes	158	Uyuni (Thola Pampa)	210	Santiago de Andamarca	247	El Torno	284	Pocona	326	San Juan	384	Pucarani	427	Urubicha		
5	Colomi	114	Tahua	163	Salinas de Garcí Mendoza	223	Bolívar	252	Arque	285	San Benito	328	San Pedro	391	Ancoraimes	428	Concepción		
6	Sacaba	119	Colcha "K"	181	Santuano de Quillacas	227	Anzaldo	259	Saipina	290	Pojo	329	Santa Rosa del Sara	392	Coroico	429	San Ignacio de Velasco		
7	Tiquipaya	120	Caiza "D"	182	Pampa Aullagas	228	Toko	263	Arbieto	315	Pailón	340	Desaguadero	401	Yapacaní	430	Ascención de Guarayos		
9	Sipe Sipe	122	Tomave	183	Santiago de Huari	233	Cabezas	271	Charagua	317	Fernández Alonso	341	Jesús de Machaca	407	El Puente	469	Puerto Acosta		
10	Vinto	150	Lica	184	Villa Vaca Guzmán	234	La Guardia	272	Colpa Belgica	318	Portachuelo	342	Guaqui	411	Teoponte	473	Challapata		
16	Yacuiba	151	Huacaya	198	Maçharetí	237	Tarata	273	Porongo	322	Comarapa	343	Taraco	416	Palos Blancos	480	Totora		



221	Villa Huanuni	242	Tacopaya	279	Calacoto	306	Puerto Suarez	357	Achacachi	421	San Julián	435	San Javier
222	Machacamarca	248	Samaipata	280	Charaña	307	Carmen Rivero Torrez	380	Ancoraimas	423	San Ignacio	452	Porvenir
223	Bolivar	249	San Pedro de Curahuara	282	Arani	308	Robore	401	Yapacaní	424	San Matías	473	Challapata
224	Arapampa	254	Paria	284	Pocona	309	Colquiri	403	Mocomoco	425	San Rafael	474	Uncía
225	Postrer Valle	255	San Pedro de Totora	290	Pojo	310	Ichoca	404	Chuma	426	San Miguel de Velasco	475	Chayanta
227	Anzaldo	265	Papel Pampa	294	Luribay	315	Pailón	407	El Puente	427	Urubicha	476	Pocoata
228	Toko	266	Santiago de Callapa	296	Collana	316	San Jose de Chiquitos	414	Curva	428	Concepción	480	Totora
231	Trigal	267	Umala	299	Sapahaqui	321	Mairana	415	Pelechuco	429	San Ignacio de Velasco	488	San Lucas
239	Cliza	271	Charagua	303	Cairoma	329	Santa Rosa del Sara	418	San Antonio de Lomerio	430	Ascención de Guarayos		
241	Moro Moro	276	Sica Sica	305	Puerto Quijarro	331	Achocalla	419	Cuatro Canadas	434	Apolo		





1	Cocapata	115	Llica	156	Potosí	182	Pampa Aullagas	220	Turco	292	Nazacara de Pacajes	474	Uncía
2	Quillacollo	122	Tomave	158	Uyuni	183	Santiago de Huari	221	Villa Huanuni	293	Caquiaviri		
3	Morochata	123	Porco	164	Belén de Urmiri	187	Colquechaca	223	Bolivar	304	Viacha		
4	Independencia	128	Tahua	168	Todos Santos	189	Belén de Andamarca	244	Toledo	339	San Andrés de Machaca		
12	San Antonio de Esmoraca	144	Sabaya	169	La Rivera	192	Escara	246	Santiago de Huayllamarca	341	Jesús de Machaca		
23	San Agustín	145	Sabaya	170	Carangas	197	Llallagua	255	San Pedro de Totora	413	Charazani (Gral. Perez)		
24	San Pablo de Lipez	146	Sabaya	173	Huachacalla	210	Santiago de Andamarca	258	Curahuara de Carangas	414	Curva		
84	Llica	147	Sabaya	174	Esméralda	213	Corque	270	Catacora	415	Pelechuco		
113	San Pedro de Quemes	148	Sabaya	177	Tinquipaya	215	Choquecota	279	Calacoto	469	Puerto Acosta		
114	Tahua	150	Llica	181	Santuario de Quillacas	216	Turco	280	Charaña	473	Challapata		