

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

*Jorge Albarracín**

Resumen

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

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

Summary

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

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

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

Introducción

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

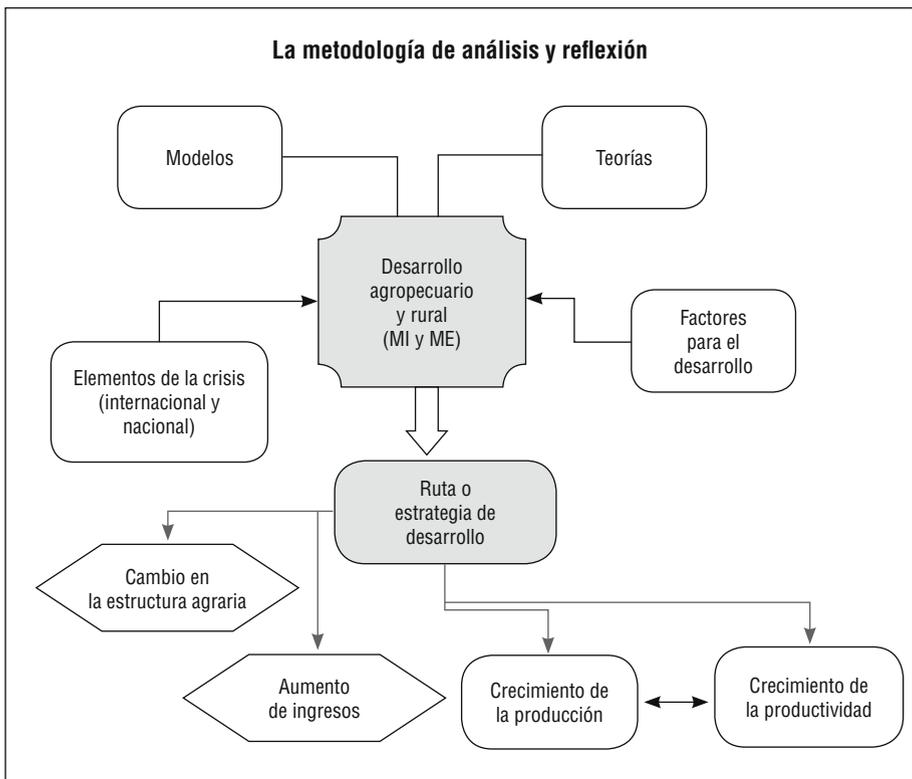
5. La crisis climática es producto de varios factores; cada país y región, según su patrón de desarrollo, significa un aporte específico al cambio climático. El surgimiento de los biocombustibles, como una alternativa para disminuir los gases de efecto invernadero, tuvo un boom a nivel mundial por su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

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

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

Puntualización metodológica

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



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

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

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

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

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

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

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

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

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

Bolivia y los elementos del contexto internacional

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

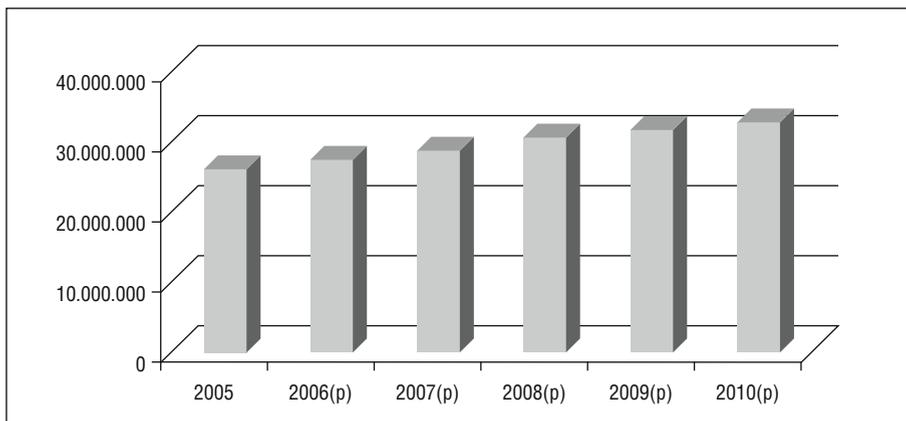
Una de las primeras lecciones que en América Latina, y especialmente en Bolivia, hemos aprendido a lo largo de la historia es que no estamos al margen de los acontecimientos mundiales, sean éstos políticos, sociales o económicos. La pregunta que surge es cuáles son los márgenes entre los que nuestra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

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

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

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

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

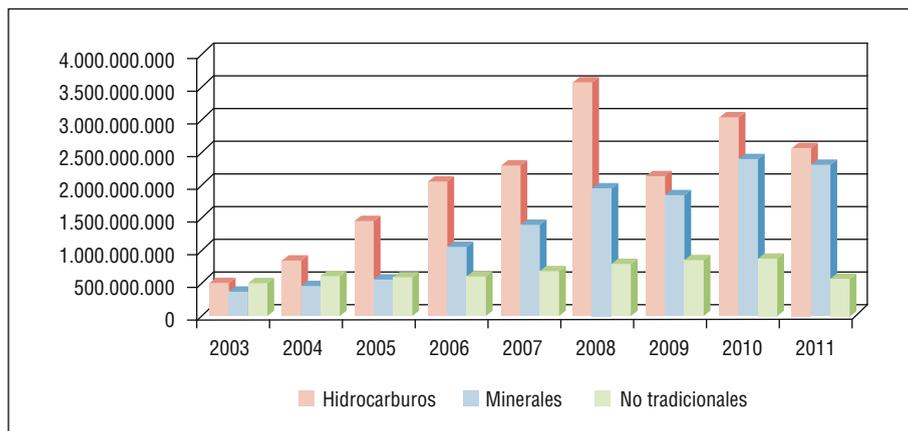


Fuente: INE, 2011.

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

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

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

Bolivia: Exportaciones (valor FOB en \$us)

Fuente: INE, 2011.

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

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

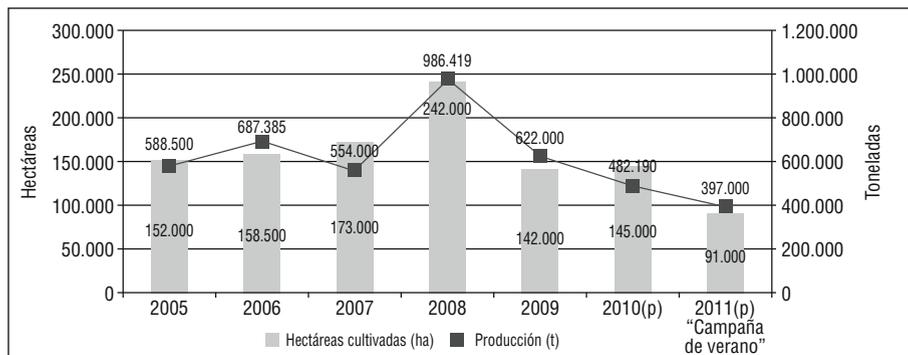
⁹ Tomando en cuenta los siguientes productos: ganado vacuno, café, cacao, azúcar, gomas, cueros, maderas, algodón, soya y castaña.

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

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

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

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



Fuente: Cámara Agropecuaria del Oriente (CAO)

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

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

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

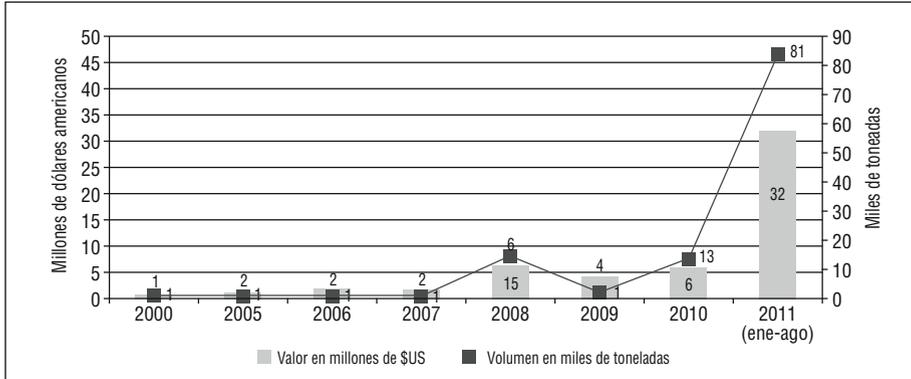
Otro caso es el de aquellos productos que no se cotizan en los mercados internacionales, son perecibles y sus volúmenes o escala de producción individual es pequeña o diversa, es decir, no tienen un referente de precios internacional sino que sus precios se definen en base a cómo se mueve la economía,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

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

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

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

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



Fuente: Instituto Nacional de Estadística - INE

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

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

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

Factores del desarrollo agropecuario

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Los factores productivos del sector agropecuario:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

UMBRALES

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

ESTRATEGIAS PRODUCTIVAS AGROPECUARIAS

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

Fuente: Albarracín (2007).

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

14 Rossdorf (1996). GTZ Alemania.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Fuente: Elaboración propia.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Bibliografía

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

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