

# Bolivia: soberanía (de)limitada<sup>1</sup>

*Oscar Bazoberry Chali*<sup>2</sup>

## Resumen

Bolivia adopta desde el año 2009, con la nueva constitución votada en referéndum, el concepto de seguridad y soberanía alimentaria como política de Estado. Más importante aún, establece que el sector campesino, indígena, originario, y la economía comunitaria es el soporte y sujeto privilegiado del nuevo enfoque del Estado Plurinacional. Existen avances importantes como la delimitación del tamaño de la propiedad agraria y la titulación colectiva cada vez más cercana a la demanda de territorio. Sin embargo, además de las dificultades que han mostrado los administradores públicos en asumir la transformación que merece el proceso boliviano, existen limitaciones estructurales internas, como la pobreza y su antecedente colonial y republicano, y externas, como la inserción dependiente del país al mundo y el renovado ímpetu del capital en Sudamérica que amenaza con disciplinar a los disidentes.

- 
- 1 Este artículo fue publicado en 2011 en la *Revista Mundo Siglo XXI* del Instituto Politécnico Nacional/Centro de Investigaciones Económicas, Administrativas y Sociales. México, pp. 85-94.
  - 2 Sociólogo. Docente investigador y coordinador de la Maestría en Desarrollo Rural en el Postgrado en Ciencias del Desarrollo (CIDES-UMSA). Coordinador general del Instituto para el Desarrollo Rural de Sudamérica (IPDRS).

**Palabras clave:** soberanía alimentaria, campesino indígena, desarrollo rural.

Durante el debate constituyente entre los años 2006 y 2008, y posteriormente, con la aprobación por referendo de la nueva Constitución, el año 2009, Bolivia resolvió instituir el concepto de soberanía, incluida la alimentaria, como un principio rector de la organización interna del país y de sus relaciones con otras naciones. Se trata de una soberanía caracterizada por la impronta de la presencia política de campesinos e indígenas, representados en distintas organizaciones regionales y nacionales, aliadas al Movimiento al Socialismo (MAS) y desde 2006 al gobierno de Evo Morales.

En la última década el mundo enfrentó niveles de crisis antes desconocidos, que en Bolivia, de manera paralela al debate político, se tradujeron en el alza de precios de los productos de la canasta familiar, desnudando un incuestionable déficit de políticas públicas orientadoras, dependencia del mercado de importación y agroindustria, debilidades en los sistemas de información de producción y mercado, limitada capacidad de reacción de los sectores campesinos y, finalmente, escasa creatividad e inflexibilidad de las organizaciones que trabajan en el campo.

Hoy, el país, el gobierno y las organizaciones sociales que lo acompañan, se debaten entre sostener los principios de soberanía, ya flexibilizado con el término de progresividad, o atender el derecho a la alimentación por la vía de la producción agroindustrial y el mercado interregional de alimentos, aceptando todas, o la mayoría de las consecuencias que esto conlleva.

## **¿Qué diferencia la respuesta de Bolivia a la crisis mundial de alimentos?**

En estadística y perspectiva económica, Bolivia es muy similar a otros casos de Sudamérica, tendencialmente más dependientes de la agroindustria, con una dieta cada día más reducida en productos

transformados por la industria agro alimentaria. Todos los países resaltan el aporte de la producción campesina a la alimentación, y aunque pocos pueden mostrar datos certeros, la mayoría coincide en que son decrecientes pero aún importantes. Por tanto, no es en esas consideraciones estructurales donde se puede buscar un aporte del país; lo sustancial se encuentra en el campo político, producto de su acumulación histórica y de los procesos recientes, cuando la riqueza de los poderes emergentes se expresa.

Bolivia se considera a sí misma, al menos en su política internacional oficial, el contrapunto al capitalismo. Ha dado pasos significativos para el reconocimiento de las comunidades como sujetos de desarrollo, los derechos territoriales de pueblos indígenas y algunas políticas prioritarias para el sector campesino. Progresivamente, el gobierno de Evo Morales ha consolidado un conjunto de normas que imponen al Estado boliviano una visión integral de desarrollo, incluyendo sostenibilidad ambiental y justicia social.

La crisis financiera mundial desencadenada el año 2008 agarró al proceso de transformación de Bolivia en un momento avanzado de discusión constitucional, pero con un gobierno que ya venía aplicando varias de las políticas propuestas en su plan de gobierno, incluidas en el Plan Nacional de Desarrollo.<sup>3</sup>

El Plan pretende profundizar las condiciones favorables para la consolidación y dotación de tierras para campesinos e indígenas, limitar la extensión de la propiedad agraria y promover la soberanía alimentaria, entendida como política de Estado para la producción y el consumo internos, en un país en el que, según los registros internacionales, a pesar de los avances logrados, continúa siendo el país con mayor niveles de desnutrición y de proporción de la población en estado de subalimentación.<sup>4</sup>

---

3 El Plan Nacional de Desarrollo, refrendado por ley el año 2006, indica que la soberanía alimentaria es la base de la seguridad nacional, y a la vez entiende soberanía nacional como la capacidad de los Estados de tomar decisiones libremente en el contexto internacional.

4 Según este Informe, la incidencia de la desnutrición en Bolivia para el año 2006 afectó al 23% de la población, un dato significativamente más alto

El gobierno de Bolivia no reconoció como crisis alimentaria las amenazas de desabastecimiento y el incremento de precios en el país. Interpretó esos hechos como resultado de desajustes de la producción y el mercado, afectado en gran medida por la disputa política y la resistencia de grupos empresariales que no están dispuestos a sumarse a los procesos de transformación. Sin embargo, el gobierno también reconoce que la sustitución del empresariado tradicional requiere tiempo, así como la transformación de instituciones públicas de lógica privatizadora, por una nueva institucionalidad involucrada en todos los espacios de la producción y el mercado.<sup>5</sup>

## El mito de la soberanía pretérita

El sentido común, los imaginarios e incluso el discurso académico reproduce el mito de que en épocas anteriores a la colonia, durante la colonia y luego en era republicana los pueblos y sectores sociales fueron autosuficientes en la producción, distribución y consumo de alimentos, achacando el desabastecimiento y la inseguridad a la posterior inserción del país al sistema capitalista y a la globalización post guerras mundiales. Suele decirse que esa situación se agravó

---

que el de Ecuador y Perú (13%), Paraguay y Venezuela (12%), seguidos por Colombia (10%), Surinam (7%), Brasil y Guyana (6%) y Argentina, Chile y Uruguay (menos del 5%) (PNUD, 2010). En un dato actualizado, el informe del “Estado de la inseguridad alimentaria en el mundo” de la FAO (2014) sostiene que en Bolivia entre el periodo 1990-92 al 2012-14 ha habido una mejora, el 35% de la población en condiciones de subalimentación descendió a 19,5%; en Brasil la reducción fue de 14,8 a 5%; en Perú de 19,5 a 11,0%; y en Paraguay de 19,5 a 11,0%.

- 5 El sistema de Información y Seguimiento a la Producción y Precios de Productos Agropecuarios y Mercados (SISPAM), dependiente del Ministerio de Desarrollo Rural y Tierras, estableció que la superficie sembrada en el Oriente se redujo en 99 mil hectáreas entre las gestiones 2008-2009 y 2009-2010 (SISPAM, 2011). En el año 2010, el PIB agropecuario también tuvo una contracción importante, decreciendo en 1,2% respecto a 1999 (Jubileo, 2011).

sobre todo a partir de la recepción de donaciones de alimentos de los Estados Unidos en la década de los 50 del siglo XX, razón por la cual el país se volvió dependiente y dejó de producir para pasar a ser solo consumidor del trigo y otros productos del paquete de alimentos regalados por el programa *Alianza para el progreso*.<sup>6</sup>

Algo de cierto hay en ese mito. Más que el debilitamiento del sistema de producción local, los efectos se dieron en la modificación de la dieta alimenticia de los bolivianos con la incorporación de productos procesados del trigo a la dieta masiva, sobre todo a la de la población más pobre. Progresivamente, el altiplano, la región más poblada de Bolivia, asimiló el fideo y el pan en la alimentación de las familias.

Pero muchas veces se olvida que antes de ese período, sin que quepa duda, Bolivia no fue un país soberano, entendido en los términos más nacionalistas del concepto. Su historia minera y exportadora de materias primas privilegió la explotación de la mano de obra indígena a la producción de alimentos.<sup>7</sup> Desde muy temprano, Bolivia se vinculó con la región, y en algunos casos con los mercados europeos, para la provisión de alimentos destinados a las nacientes ciudades de obreros y artesanos.<sup>8</sup>

La Revolución Nacional de 1952 desembocó en la nacionalización de las minas y la reforma agraria, dos acciones complementarias en su concepción y origen, pues liberaban la mano de obra campesina de una serie de mecanismos de subordinación a los

---

6 Los estudios más importantes sobre seguridad alimentaria fueron realizados en el país en la década de los 80 y 90, cuando la dependencia coincidió con la crisis política y se hizo evidente. Un documento recomendable es *¿Seguridad o dependencia?* de Franqueville y Prudencio, 1991.

7 Para una lectura histórica de la política agraria nacional se recomienda *La política agraria en la primera etapa nacional boliviana*, de Antezana (2006).

8 El informe elaborado por la Misión Bohan, del Departamento de Estado de los Estados Unidos de Norte América para el gobierno de Bolivia en 1942, traducido en 1943, estudia las importaciones de alimentos y concluye que la mayoría de los productos como trigo, azúcar, animales vivos, carnes preparadas, arroz, grasas y aceites comestibles (en ese orden de importancia) podían ser producidos por el país, al tiempo que propone una articulación entre diferentes regiones para garantizar el abastecimiento interno.

propietarios terratenientes y los empresarios mineros. De hecho, una buena parte de la filosofía de la Reforma Agraria se sustentó en que, liberando las fuerzas productivas, distribuyendo tierras e introduciendo el libre mercado, se multiplicaría la producción de alimentos y, por tanto, se garantizaría el abastecimiento interno; lo que en efecto ocurrió en una primera etapa (Urquidí, 1990).

Posteriormente a la revolución, se puso presión en el abastecimiento continuo de productos del campo, desde los ritmos del crecimiento poblacional, de la urbanización y de la masa asalariada dependiente del Estado empleador, que incluía a obreros, maestros, médicos, enfermeras, administradores, policías, militares, abogados y una larga lista de burócratas. El Estado post revolucionario optó por fomentar el reasentamiento de campesinos en regiones más cálidas, lo que se denominó colonización, y promovió la agro empresa como vía alternativa a lo que se entendía eran las limitaciones del sector campesino y su paulatina subsunción al mundo urbano. Estas políticas modificaron radicalmente la configuración de la ocupación del territorio boliviano, articulando, física y económicamente, por primera vez en su historia, a un conjunto muy amplio de regiones y población.

Seguidamente, la agroindustria se fue articulando a los mercados de exportación, y la creciente importancia del cultivo de soya en el mundo consolidó las primeras incursiones de Bolivia en los mercados internacionales, iniciadas durante un breve periodo con el cultivo del algodón y otros productos de menor trascendencia, en ese momento se internacionalizaron las inversiones, los paquetes tecnológicos, las lógicas de explotación y los mercados.<sup>9</sup>

El desenlace de esta historia es la consabida división entre un sector agro empresarial orientado a la producción, y en muchos casos a la exportación de cultivos para el consumo agroindustrial

---

9 El investigador boliviano Miguel Urioste da cuenta de la historia de la agro empresa en su documento “Concentración y extranjerización de la tierra en Bolivia”; sus principales conclusiones muestran que el fenómeno de concentración y extranjerización existe en el país con influencia de capitales brasileños y argentinos, aunque en menor grado que en otros países (Urioste, 2011).

masivo, que incluye muchos pequeños y medianos productores en sus esferas de influencia, y un conjunto muy amplio de campesinos e indígenas orientados al autoconsumo y la provisión de alimentos a los mercados locales.

Actualmente en Bolivia hay un mercado muy dinámico de alimentos, articulado al mundo, cada día más dependiente de los procesos agro empresariales y agro industriales, y cada vez menos de la producción campesina indígena.<sup>10</sup>

La dependencia internacional tiene dos caras, por una parte está la provisión de alimentos como el trigo y, por otra, la provisión de tecnología, insumos y maquinaria para los procesos agro empresariales. En la medida que disminuye la primera se incrementa la segunda.

## **Estado de la producción y disponibilidad de alimentos**

En Bolivia las estadísticas respecto a la producción de alimentos, incluso las referidas a importaciones y exportaciones, son tan dudosas que es preferible denunciar su inutilidad, esperando que, de una buena vez, se haga algo al respecto, antes que seguir haciendo esfuerzos de aproximación que terminan legitimando la desidia con los datos.<sup>11</sup>

En compensación, una descripción de los últimos acontecimientos puede ayudar a entender el estado de la situación. Durante la crisis del 2008, la mayoría de los presidentes de la región sudamericana recurrieron al concepto de blindaje para indicar a la población que tenían controlada la situación, que se estaban activando mecanismos para incrementar la oferta interna

---

10 Otro investigador nacional, Mamerto Pérez, estableció y denunció de manera permanente la relación entre la apertura comercial y la disminución de la agricultura campesina (Pérez, 2008).

11 Distintos estudios del Centro de Investigación y Promoción del Campesinado (CIPCA) han mostrado las debilidades de los sistemas de información en Bolivia, principalmente en *El Cacao en Bolivia* (2008) y *El Arroz en Bolivia* (2007).

y, finalmente, que se contaba con suficientes y crecientes reservas internacionales, producto del alza de precios en las materias primas. Se suponía que todas estas medidas ayudarían a los gobiernos a salir bien librados de la crisis que afectaba al mundo.

La mayoría de los países de la región introdujeron medidas restrictivas a sus exportaciones de alimentos y de distinta manera favorecieron las importaciones, sin embargo, como la medida fue similar en casi todos los países, se afectó el comercio internacional y se dejó entrever el grado real de las dependencias que caracterizan al mercado regional. En Bolivia, el presidente Morales tuvo que realizar gestiones directas con la presidenta argentina, Cristina Kirchner, para facilitar la importación de harina y trigo al país. El comercio adquirió desde entonces mayores grados de intervención política, que posteriormente y acorde a su carácter público se la llamará solidaridad.<sup>12</sup> En el caso de otros productos funcionaron las traslúcidas fronteras: papa, frutas, hortalizas y alimentos procesados fueron ingresando como en el pasado, sin mayores restricciones; la importación abierta o encubierta por el contrabando desde los países vecinos ayudó a enfrentar la escasez.

Bolivia podía considerarse el país de la región con precios más bajos,<sup>13</sup> pero los alimentos importados comenzaron a encarecerse y, por tanto, a presionar la curva de la inflación; en respuesta, el gobierno tomó una serie de medidas para disminuir este impacto en la economía. Sin embargo, los productos nacionales, como azúcar, aceite de soya y carne de pollo, comenzaron a salir del país en busca de mejores precios.<sup>14</sup> En respuesta, el gobierno aplicó

---

12 Así fue manifestado en los discursos del presidente Evo Morales y la presidenta Cristina Kirchner en julio de 2011 en la inauguración de la construcción de un nuevo ducto para la exportación de gas boliviano al vecino país.

13 Lo que equivale a tener también el salario mínimo más bajo de la región, aproximadamente 120 dólares mensuales en 2011, 208 dólares en 2014.

14 Este fenómeno se inició con los precios de los combustibles, como el gas y la gasolina, que en la práctica no se han logrado controlar hasta la actualidad, por lo que gran parte de la subvención se “cuela” a los países vecinos. Una medida de regularización de precios internos al nivel internacional, conocida como “el gasolinazo” de diciembre del 2010, fue rechazada vio-

restricciones legales y controles, implicando en esta tarea a la policía, el ejército y a organizaciones de la sociedad civil.<sup>15</sup>

Pese a esos esfuerzos, el desabastecimiento real o su amenaza tuvieron un impacto negativo directo y casi inmediato sobre el estado de ánimo de la población. En el año 2011, por ejemplo, la escasez de azúcar generó angustia en la población y esto mostró la vulnerabilidad a la que podría enfrentarse la seguridad alimentaria y las posibilidades y limitaciones de la participación del Estado, aun cuando no se trataba de un producto alimentario esencial.

Si bien el país produce suficiente caña de azúcar para transformarla y abastecer a su población debido a una estrategia promovida y fomentada por el Estado durante los últimos cincuenta años, también exporta azúcar y de manera creciente alcohol,<sup>16</sup> tendencia acentuada debido al incremento del precio internacional de estos productos a partir del año 2008.

En 2010 el gobierno y las empresas productoras de azúcar acordaron cupos para el abastecimiento del rubro en el mercado interno, manteniendo un precio relativamente cercano al inicio de la crisis, así como cuotas de exportación de los *excedentes*, pero antes de iniciar la nueva zafra, el azúcar se acabó en el país. Inicialmente, el gobierno asumió que se trataba de especulación, por lo que la primera medida fue sancionar el ocultamiento; al no obtener resultados, se internó azúcar altamente subsidiada, grandes volúmenes fueron traídos vía aérea desde Colombia y posteriormente desde Brasil.

El gobierno, a través de convenios con los principales ingenios y con la participación de la empresa estatal Insumos Bolivia, distribuyó el azúcar subvencionando a la población bajo crecientes

---

lentamente por la población, al revertirla, el gobierno volvió a asumir un costo de subvención que reconoce como un gran daño al Estado.

- 15 La participación de la sociedad civil organizada, denominada control social, es otra característica del proceso boliviano, e incluye el control al narcotráfico y al contrabando, aunque su eficiencia deja dudas que advierten sobre asuntos altamente delicados para las instituciones públicas.
- 16 Aunque no se producen combustibles en Bolivia, se exporta alcohol que, reprocessado en el Brasil, termina en la cadena de los agro combustibles.

medidas de seguridad y control computarizado, intentando evitar la concentración en algunas personas, con fines comerciales. El resultado fue una demanda aún más creciente y se reactivó el contrabando en las fronteras, por lo que, al final, el gobierno no tuvo otra alternativa que subir el precio y aproximarse a las medidas internacionales, promoviendo de esta manera también la importación de las asociaciones de comerciantes minoristas que podrían internar el producto a un precio que les proporcionara utilidades.<sup>17</sup>

Llamó la atención la reacción que tuvo la población ante la escasez de azúcar, que se lanzó a las calles en busca del producto con una ansiedad poco comprensible, muchos acumularon mayor cantidad de la que habitualmente tenían en su despensa. Los productos potencialmente sustitutivos no lograron compensar la falta de azúcar, la miel por el volumen de su producción y por el precio, y la *stevia*, un edulcorante natural, por su volumen y escasa aceptación en los hábitos de la población.

El sector privado, las familias y las empresas no fueron los únicos que tuvieron problemas, también compras estatales como los productos del desayuno escolar, en cuyos términos de referencia se explicita el azúcar, no lograron cubrir sus necesidades y se acumuló un retraso en la ejecución de sus presupuestos y en el cumplimiento del abastecimiento a las escuelas, hospitales y otras viviendas colectivas dependientes de su administración.

Esta crisis derivó también en otro tipo de situaciones relacionadas a los privilegios y beneficios que se producen para quienes están en el poder. En enero del 2011, en plena crisis de aprovisionamiento, la vigilancia social denunció y tomó posesión de varios quintales de azúcar almacenados irregularmente en un domicilio particular; luego se supo que la Empresa de Apoyo a la Producción de Alimentos (EMAPA), que tenía el control de la distribución del producto, había establecido acuerdos con otras instituciones públicas para distribuirlo entre sus empleados, con lo

---

17 El arancel de importación bajó temporalmente a cero. Aunque en origen el azúcar es un rubro protegido, los precios de exportación y el alza interna consiguieron que los empresarios y productores bolivianos apoyen esta medida.

que éstos evitaban las constantes colas en los lugares de expendio instalados por el gobierno. Entre estos funcionarios se encontraban empleados de aduanas, de la policía y el ejército, aspecto que la opinión pública consideró un privilegio inaceptable y ocasionó la indignación de vecinos y de la población en general.

Los ejemplos precedentes muestran la vulnerabilidad en tiempos de crisis, a propósito de la escasez de un artículo, producido en volumen suficiente en el país que, sin embargo, no garantiza el abastecimiento, y la reacción poco razonable de la población y el surgimiento de tensiones cuando falla su acceso o suben los precios.

## **Política y acciones del gobierno de Evo Morales y las organizaciones campesino indígenas**

Para entender las políticas referidas a la producción y disponibilidad de alimentos que lleva adelante el gobierno del presidente Morales, y probablemente de quienes vendrán después, es necesario tomar en cuenta que a menos que haya un nuevo cambio en la Constitución Política del Estado, sus acciones deben orientarse por dos mandatos: *el derecho a la alimentación* y la *soberanía alimentaria basada en la preferencia por la producción campesina*.

En el concepto de la Constitución de 2009 y en la construcción discursiva de la política hegemónica avalada por los movimientos sociales, la producción y disponibilidad de alimentos es una fórmula de soberanía que podría garantizar la articulación virtuosa entre sectores campesinos indígenas productores y asalariados urbanos consumidores. Sin embargo, el dilema es que se ha demostrado que, en situaciones críticas, podrían entrar en contradicción, e incluso sobreponer un mandato constitucional sobre otro, atendiendo la provisión en desmedro de la producción campesina, o lo contrario.

La política del gobierno en ese momento se tradujo en el control del abastecimiento y de los precios. Se limitaron las exportaciones a través de cupos asignados, luego de que las empresas garantizaran la provisión al mercado nacional. Si bien estas políticas lograron atenuar la escasez interna, no la resolvieron. En el caso de los precios,

la negociación con los empresarios se basó en criterios de utilidad razonable y reducción del costo de intermediación.

En este contexto el país y la población campesina no se encontraban en condiciones óptimas para responder a los nuevos desafíos que se habían impuesto los actores pobres, la rebelión de los marginales los enfrenta no solo a décadas sino siglos de desestructuración de sus bases productivas, de desatención del Estado y menosprecio por su futuro. Ahí los encuentra, con una gran entereza política que no se corresponde con las bases materiales suficientes para responder a corto plazo.

En dos gestiones de gobierno del MAS y con una Constitución reformada se dieron pasos significativos en la titulación de tierras a favor de pueblos y comunidades campesinas indígenas,<sup>18</sup> se reversionaron procesos de privatización de la investigación agropecuaria<sup>19</sup> y se crearon empresas comunitarias y públicas para apoyar la producción y comercialización de la población campesina indígena.<sup>20</sup> Sin embargo, en general los programas y proyectos para favorecerla no han logrado la envergadura suficiente como para sustituir al sector agroindustrial que debería desplazarse en este cambio de modelo y de sentidos. Muchas de las iniciativas financiadas por el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo y el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola, así como por la cooperación de los países europeos, e incluso de los Estados Unidos de Norteamérica, pensadas para un Estado anterior al presente, continúan siendo la principal y más sistemática medida de fomento del Estado.

El gobierno mantiene relaciones de cooperación con distintos organismos internacionales, por lo que se reproduce también la tradición de financiar los programas del área agropecuaria con préstamos y donaciones externas. Lamentablemente, el costo de esta dependencia, y el supuesto ahorro al Tesoro Nacional, deter-

---

18 Aproximadamente el 50% de la tierra quedará bajo propiedad y administración colectiva.

19 El Instituto Nacional de Investigación Agropecuaria y Forestal (INIAF) sustituyó a un sistema de fundaciones que desdibujó la responsabilidad del Estado y el carácter estratégico de la investigación.

20 Entre otras, cabe destacar a EMAPA, que funciona desde 2007.

minan procesos y procedimientos que dificultan el surgimiento de iniciativas propias y locales.<sup>21</sup>

Pese a ello, los movimientos sociales que respaldan al gobierno esperan un viraje de rumbo enfatizado en la profundización de cambios económicos, en correspondencia con los cambios políticos.<sup>22</sup> Una muestra es su esperanza en la *Ley de la Revolución Productiva Comunitaria Agropecuaria* aprobada en 2011, cuya finalidad es *lograr la soberanía alimentaria en condiciones de inocuidad y calidad para el vivir bien de las bolivianas y los bolivianos, a través de la Revolución Productiva Comunitaria Agropecuaria en el marco de la economía plural*.

Esta ley, aún en proceso de reglamentación, considera, entre otros aspectos los siguientes: reconocimiento a las comunidades bajo un nuevo estatuto jurídico como Organizaciones Económicas Comunitarias, con lo que se espera facilitar el acceso a recursos y mercado como personas jurídicas; creación de los Consejos Productivos con participación del gobierno y las organizaciones sociales con la tarea de definir los planes estratégicos y operativos de los niveles de gobierno nacional y sub nacional; establecimiento del Instituto del Seguro Agrario para dirigir el proceso de implementación del seguro universal previsto en la Constitución; creación de la Empresa Estratégica de Apoyo a la Producción de Semillas (EEAPS) para garantizar la provisión de semillas locales y de calidad; creación de la Empresa de Producción de Fertilizantes; instrucción para implementar

- 
- 21 En el futuro sería pertinente evaluar el papel de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA) y otras instituciones regionales, ya que, con altas y bajas, su influencia en la racionalidad de las instituciones gubernamentales es importante; incluso en el caso de Bolivia, donde han manifestado en distintas oportunidades su contrariedad con políticas como la protección de las unidades campesinas indígenas ante el mercado de tierra.
- 22 En homenaje a la creación de la Confederación Sindical Única de Trabajadores de Bolivia (CSUTCB), el 26 de junio del 2011 se promulgó esta ley que pretendía cerrar un largo debate entre el gobierno y los líderes de los sectores sociales campesinos indígenas.

el Observatorio Agroambiental y Productivo como instancia técnica para proveer información oportuna; e introducción de ajustes a la institucionalidad del Estado con nuevas tareas para el INIAF, EMAPA, Banca de Desarrollo Productivo (BDP) e Instituto Nacional de Estadística (INE).

En opinión de dirigentes campesinos y profesionales del área, se ha introducido un sistema mucho más complejo y confuso para lograr lo que originalmente fue su demanda: seguridad y distribución de tierras, y transferencias monetarias directas que les permitan invertir en sus predios de manera continua y progresiva.

Sin embargo, la ley también introduce medidas preventivas, para llamarlas de alguna manera, si es que sus bases fundamentales fallan, entre ellas se encuentra la importación de productos alimenticios como compensación del déficit interno, dado el énfasis puesto en el criterio de balance nacional entre producción y necesidades alimenticias, iniciativa que muchos hemos calificado como una ley de seguridad alimentaria.<sup>23</sup>

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.

## **Estabilidad política y política anti inflacionaria**

Luego de la hiperinflación ocurrida a principios de los años 80 y el trauma del *ajuste estructural*, la población y los gobiernos bolivianos

---

23 Otro aspecto crítico introducido a la Ley de la Revolución Productiva Comunitaria Agropecuaria es el debate sobre los Organismos Genéticamente Modificados, pues su redacción oscura da pie a continuar con la producción de soya transgénica y se piensa que por esa vía se deja abierto el camino para incursionar en otros cultivos con transgénicos en el futuro. Es necesaria una reglamentación que explicita este asunto, repudiado por activistas medioambientalistas y por simpatizantes del proceso político boliviano.

son altamente sensibles ante la escalada de precios. Por ello, el control de la inflación, relacionado a la estabilidad macroeconómica es uno de los logros más ponderados por los sucesivos gobiernos, del cual el MAS no es una excepción.<sup>24</sup>

La devaluación adoptada por el gobierno del MAS, en diciembre del 2011, para ajustar los precios de los combustibles a precios internacionales y su derogatoria tres días después<sup>25</sup> es un buen ejemplo de las eventuales consecuencias que tienen para la gestión controlar la inflación suspendiendo medidas de subvención que mantienen precios bajos de alimentos y de utilitarios tecnológicos como celulares, televisores y computadoras, entre otros artículos que hoy –estadística y formalmente– inciden en el índice de precios al consumidor.

Son principalmente los asalariados los que, finalmente, reciben el mayor impacto del incremento de precios, y por eso está en ellos la estabilidad política de los países, no así en los productores. Más aún en el caso de Bolivia y otros similares, donde la informalidad y el comercio son los principales sectores económicos en los que están insertos los pobres, por lo que una escalada del precio de los alimentos o de los bienes de consumo y servicios, multiplica su efecto económico y social muy rápidamente.

Puestos en la balanza de las decisiones políticas, es evidente que los gobiernos finalmente optan por los precios más bajos, aunque éstos provengan de importaciones, aun en contravención con sus propias declaraciones y disposiciones e incluso en contraposición con las organizaciones sociales de campesinos indígenas que, en el caso de Bolivia, son el sector más movilizado de apoyo al gobierno, especialmente en los últimos años.

- 
- 24 Es común que la información del gobierno ponga de relieve que el Banco Central de Bolivia haya logrado la contención de precios y su estabilidad, a pesar del alza de precios de alimentos e importaciones, y que sobre esta premisa se monten los programas y proyectos del sector rural (MDRyT, 2011).
- 25 El presidente Morales retrocedió en la medida con una consigna de su gestión: “*gobernar obedeciendo al pueblo*”. Sin embargo, quedó demostrada la dificultad de un diálogo entre el gobierno y el pueblo cuando se trata de temas sensibles como el bolsillo de las personas y el poder de gremios como los sindicatos de transportistas y juntas vecinales.

El gobierno intenta enfrentar el factor de estabilidad relacionado con el abastecimiento y los precios bajos con programas de apoyo al sector campesino indígena, disminuyendo los costos de transacción, bajo medidas que acerquen a los productores con los consumidores, y que actúen en la intermediación estatal en el flujo y distribución de productos. En el lenguaje de las instituciones públicas, se denomina precio justo no solamente a la posibilidad del productor de recibir una mejor paga por sus productos, sino también a la posibilidad del consumidor de beneficiarse en una disminución de sus gastos.

La escasez y la escalada de precios son producto del flujo de las importaciones más que del agio y la especulación, fenómenos marginales en relación con los precios internacionales y la capacidad de control de fronteras que tiene Bolivia. Por ello, el Estado subvencionó el consumo, el comercio y el transporte en desmedro de los productores locales, sobre todo de los campesinos e indígenas. Y probablemente continuará haciéndolo.

En una coyuntura en la que la principal fuerza política del gobierno está en los campesinos indígenas, los discursos de los sectores movilizados se orientan hacia una especie de auto exigencia de abastecimiento a precios bajos, incluso como si fuera una característica de la producción campesina en oposición a la agro empresa. Sin embargo, en los hechos, el bajo precio sigue siendo un desincentivo para la producción campesina indígena, lo que hace de ella una actividad temporal, deficitaria y marginal a un conjunto de expectativas y alternativas de las familias rurales, especialmente de la población más joven.

## **La vecindad, el MERCOSUR y la CAN**

Bolivia es un ejemplo de la influencia de las tendencias y políticas en Sudamérica, principalmente del modelo de agro empresa brasilera, que se ha instaurado en la región y tiende a extenderse, siendo un modelo que se asienta en la forma empresarial articulada al sistema financiero y en los sistemas políticos.

El proceso de cambio en Bolivia, aun a pesar de que los países vecinos han tenido gobiernos de ascendencia progresista, no deja de ser una revolución solitaria, por las características de las transformaciones que se están empujando, todavía apoyadas mayoritariamente por la población. Es más, un rasgo con el que los países de la región han enfrentado la crisis alimentaria ha sido la soledad, el nacionalismo, la protección y el blindaje.<sup>26</sup> Sin embargo, aunque aún tienen muchos defensores, es evidente que las políticas reactivas de corto plazo solo sirven para dar soluciones también de corto plazo. En general los países intentaron regular la exportación de los productos alimenticios básicos para garantizar el abastecimiento interno y flexibilizar el ingreso de productos, incluso reduciendo aranceles para disminuir el precio final y reducir el efecto en su inflación.<sup>27</sup>

Por otra parte, las políticas de tierra y de producción han sido variables, muchos países con orientación agro exportadora masificaron el monocultivo, incentivando la productividad y permitiendo la concentración de tierras.<sup>28</sup>

Los tratados comerciales regionales, principalmente los del Mercado Común del Sur (MERCOSUR) ampliado<sup>29</sup> y la Comunidad Andina de Naciones (CAN),<sup>30</sup> se han mantenido, aunque no sin tensiones. Al influjo de la crisis, algunos gobiernos se preguntaron

---

26 En la fase inicial de la crisis, mayo del 2008, el SELA ya daba cuenta que Argentina, Bolivia y Ecuador restringieron exportaciones; en cambio, liberalizaron importaciones Bolivia, Brasil, Paraguay, Perú y Uruguay.

27 La inflación también depende del tipo de las tasas de cambio; en un estudio del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) se concluye que Bolivia podría sentir un mayor impacto inflacionario por tener un tipo de cambio fijo-controlado, mientras que sus países vecinos, al tenerlo flexible, resistirán mejor el impacto de los precios internacionales.

28 La investigadora argentina Silvia Lilian Ferro (2011) explicita las consecuencias jerárquicas entre actores agrarios que se desprenden de las políticas comerciales y los modelos de desarrollo imperantes en cada uno de los países de la región, lo cual repercute de manera directa en la propiedad de la tierra y el acceso a recursos que en ella se encuentran.

29 Brasil, Argentina, Paraguay y Uruguay, y con estatus intermedio Chile y Bolivia.

30 Perú, Ecuador, Colombia y Bolivia.

si las obligaciones regionales no les ocasionarían más costos que beneficios. Existieron y aún existen tensiones crecientes entre los países y entre los sectores de productores. En los últimos años algunos formalizaron sus reclamos ante políticas de proyección impuestas por otros socios, influidos por la movilización y presiones de sus propios productores.

Por diversos factores, los tratados comerciales entre el MERCOSUR y la Unión Europea no progresaron, especialmente debido al reclamo de los agricultores europeos sobre las condiciones laborales y agroambientales de la producción en Sudamérica, vistas como una ventaja competitiva inaceptable. Por otra parte, fracasó el tratado entre la CAN y la Unión Europea, especialmente por el rechazo de Bolivia y Ecuador a aceptar asuntos como la propiedad intelectual.

El permanente bloqueo del parlamento paraguayo para aceptar el ingreso de Venezuela al MERCOSUR, e incluso la postergación recurrente de firmar el tratado constitutivo de la UNASUR, muestra el grado de división interna que existe entre los países.

Hubo otras alternativas como la Alianza Bolivariana para los Pueblos de nuestra América (ALBA) –que posiblemente ha sido el bloque que más atención ha prestado al tema alimentario, incluso llegando a firmar un acuerdo para la constitución de una empresa “gran nacional” de alimentos entre Bolivia, Cuba, Dominica, Honduras, Nicaragua y Venezuela. Sin embargo, esta asociación resulta muy distante físicamente para Bolivia, por lo que su impacto real es limitado.

Bolivia participa de distintas alternativas de asociación, todas ellas basadas principalmente en acuerdos comerciales. En ningún caso el país ha podido introducir una agenda que permita apreciar la influencia concreta en el orden internacional regional, a pesar de que su presidente sea muy activo y goce del aprecio de muchos movimientos sociales fuera de la frontera. Es posible que sea más fácil contar los éxitos globales del discurso boliviano –como el reconocimiento del derecho al agua instituido por Naciones Unidas– que las destrezas de su diplomacia en una política de vecindad transparente. Para ser justos, habrá que decir que la mayoría de los

países, y por supuesto sus gobiernos, adolecen de una orientación constructiva con el vecino.

## **Las comunidades indígenas apartadas del mercado**

Las comunidades indígenas que de algún modo mantienen una relación circunstancial con el mercado requieren consideración especial, aunque siguen siendo funcionales a las dinámicas de venta de mano de obra, explotación de sus recursos naturales y otros aspectos de la incorporación y asimilación mercantil que significa la globalización.

En estas comunidades de pueblos indígenas, principalmente en las zonas del oriente del país, la riqueza estuvo relacionada con la disponibilidad de alimentos, considerándose pudientes a las familias y comunidades a las que no les faltaba comida. El indicador de disponibilidad de alimentos fue disminuyendo de períodos largos y multianuales –que incluían contingencias climáticas e incluso socio culturales– a periodos más cortos que corresponden a ciclos anuales. Esto implica, en cierta manera, el paso de la recolección, caza, pesca y agricultura a la predominancia del concepto de agricultura para el autoabastecimiento.

En igual medida, las grandes trojes, piruas, depósitos o centros de almacenamiento y la movilización permanente fueron cediendo espacio a las lógicas del excedente y el intercambio, y la venta de fuerza de trabajo creció como sustituta a la previsión y el territorio. Hoy, estos grupos humanos son más vulnerables en su provisión de alimentos, dependen de lo poco que pueden sembrar y cosechar, dada la situación en la que se encuentran y, de manera creciente, de los términos de intercambio de sus productos y su fuerza de trabajo en el mercado nacional.

Otros factores –como la presión permanente por el acceso a la tierra, la persistencia de los vínculos con el campo y la doble residencia– indican la importancia que tiene la parcela en la contribución al complemento alimenticio de las familias, incluso las urbanas. Aunque las comunidades campesinas indígenas muchas

veces hayan perdido su capacidad de auto subsistencia, la función productiva, así sea marginal, continúa siendo importante.

El universo de familias, que no corresponden necesariamente al imaginario de lo campesino indígena como potencial productor para el mercado, no ha sido estudiado y atendido suficientemente, lo que da lugar a que muchas de las políticas públicas se apliquen forzosamente.<sup>31</sup>

## Aspectos críticos del proceso boliviano

Para concluir, interesa resaltar en esta reflexión las contradicciones internas, los sinsentidos y los obstáculos que enfrenta el proceso de transformación en Bolivia, siempre con el ánimo de recordar que un sujeto principal de esta transformación es el campesino indígena, y que los países pueden cambiar en uno u otro sentido, por ejemplo del liberalismo al socialismo y del socialismo al liberalismo, mientras sigue siendo un desafío comprender y atender adecuadamente a la población que da sentido a lo rural y a las identidades más profundas de nuestros pueblos.

La sustitución del empresario productor, del oligopolio de la transformación y del monopolio de la comercialización por el productor campesino indígena requiere la intervención del Estado y la reducción de la intermediación. Sin embargo, en este esquema gran parte del peso de la responsabilidad en volúmenes y precios recae en el campesino que, en este caso, al ser soporte político del gobierno ha pasado, en su propio discurso, de explotado a solidario, de demandante a demandado y, si este proceso fracasa, de víctima a culpable.

El factor precio sigue siendo la principal cualidad de los alimentos, lo que en definitiva es una contradicción si se mantienen

---

31 Es el caso del gran debate que se vivió sobre la construcción de una carretera dentro del parque nacional y territorio indígena (TIPNIS), en el que fue evidente la incomprensión de muchos sectores al rechazo de las organizaciones locales a la ocupación de sus tierras, a pesar de la promesa de *progreso* de los patrocinadores, incluido el gobierno.

políticas de incentivo que son transitorias y muy relacionadas al mercado, como las subvenciones de inversión inicial y crédito en tanto mecanismos de financiación. En la creencia común, incluso sostenida muchas veces en el propio discurso de las dirigencias, de que las unidades campesinas indígenas no requieren de grandes subvenciones para salir del estado de aletargamiento en el que se encuentra su sistema productivo, se fundamentan programas de alto costo institucional y de bajo impacto social, reproduciendo básicamente el esquema de promoción gubernamental de los últimos sesenta años.

La producción campesina indígena, con pequeñas excepciones, continúa siendo proveedora únicamente de productos frescos y de escasa transformación, lo que no le permite competir en los grandes mercados de productos procesados y de larga duración que han saturado los espacios de intercambio, especialmente de la población periurbana, periférica y de las comunidades pobres.

En diferentes momentos, distintos niveles de gobierno parecerían estar dispuestos a que las empresas públicas administren directamente unidades de producción de alimentos, lo que desde nuestro punto de vista estaría sustituyendo el protagonismo de los campesinos indígenas en las políticas públicas, y participando como un competidor en el mercado que no se rige necesariamente por las reglas de los comunes y no tropieza con los obstáculos que tienen que sopesar las organizaciones que representan a la pequeña producción.

El argumento principal de la política de participación del Estado fue sustituir a la agro empresa privada y extranjera y, con ello, disminuir la dependencia. Desde nuestro punto de vista, el resultado sobre la economía campesina fue muy similar al estado anterior, porque los sistemas productivos y su impacto social y económico no dependen solamente de quién es el titular de la explotación sino de la tecnología que se ocupa y la lógica productiva de la empresa.

Sin duda la participación del Estado en el acopio y distribución de alimentos fue importante para estabilizar la fase inicial de la crisis, sin embargo, a la larga su papel como instrumento

de estabilización inflacionaria, y por tanto política, le obligó a concentrar sus esfuerzos para atender la demanda urbana, por lo que el origen de la oferta pasó, en los hechos, a un segundo plano.

Como en los procesos anteriores, en el caso boliviano sigue siendo un reto evitar la escisión de los funcionarios públicos del común de la población, como describimos brevemente líneas arriba con el caso del azúcar. Es evidente que no dejan de haber comportamientos de gremio y adquisición de privilegios o compensaciones indirectas al salario, lo que deteriora de gran manera la legitimidad y los criterios de igualdad y equidad que priman y justifican la participación del Estado.

## **Para que no se pierda**

La experiencia boliviana ha puesto en evidencia aspectos destacables para el debate político y social en nuestros países. Nos interesa resaltar dos de ellos:

En primer lugar, como en el pasado, hoy no existe interés político y económico que la fuerza del Estado y la movilización social no puedan modificar. En el caso de Bolivia, el debate sobre la propiedad de la tierra es un buen ejemplo de participación de la opinión pública ciudadana, como ocurrió en la consulta popular a través del referéndum constitucional del año 2009 sobre la extensión máxima de propiedad de la tierra aceptada en la legislación boliviana. Por este camino habría que transitar en temas como el uso regulado de transgénicos, explotación de recursos naturales, modelos de desarrollo y procesos de integración.

En segundo lugar, las revoluciones solitarias, que terminan en posiciones extraordinariamente nacionalistas, presentan una gran dificultad para sostener un horizonte prometedor de largo plazo. El contexto de crisis alimentaria es un ejemplo sobre cómo los intereses y las condiciones supra territoriales, la especulación financiera, la acumulación de tierras, la flexibilización laboral e incluso la normativa ambiental afectan la decisión y voluntad de soberanía de los países vecinos.

Los colectivos y los gobiernos de Sudamérica que han dado señales de cambio son muchos, ¿será posible que la fuerza de la crisis, alimentaria en este caso, o la amenaza de ella, *discipline* sus ideales? ¿Qué hacer para tener sociedades involucradas, con capacidad de tomar decisiones, y organizaciones políticas capaces de aceptar y someterse a la voluntad de su pueblo?

## Bibliografía

- Antezana, Luis  
2006 *La política agraria en la primera etapa nacional boliviana*. La Paz: Plural.
- Lora, Eduardo; Powell, Andrew; Tavella, Pilar  
2001 ¿Qué efecto inflacionario tendrá el shock de precios de los alimentos en América Latina? BID, Washington.
- Bohan, Merlín  
1943 Informe de la misión económica de los Estados Unidos a Bolivia, versión traducida por Bilbao La Vieja.
- FAO-FIDA-PMA  
2014 *El estado de la inseguridad alimentaria en el mundo, 2014: fortalecimiento de un entorno favorable para la seguridad alimentaria y la nutrición*. Roma.
- Ferro, Silvia  
2011 “La tierra en Sudamérica” en *Serie Exploraciones* n° 8. IPDRS. La Paz.
- Franqueville, André; Prudencio, Julio  
1991 “¿Seguridad o dependencia? Las importaciones en el sistema alimentario boliviano” en *Políticas agrarias y seguridad alimentaria en Bolivia (1970-1990)*. La Paz: UNITAS.
- Fundación Jubileo  
2011 “El sector agropecuario registra una caída crítica en el PIB nacional” en *Revista Jubileo*. La Paz.
- Estado Plurinacional de Bolivia  
2009 Constitución Política del Estado. Gaceta Oficial. La Paz.  
2011 Ley 144. Gaceta Oficial. La Paz.

Ministerio de Planificación de Bolivia

2006 Plan Nacional de Desarrollo. Ministerio de Planificación de Bolivia. La Paz.

Ministerio de Desarrollo Rural y Tierra

2011 Marco de Evaluación de Desempeño de la Política de Seguridad y Soberanía Alimentaria 2011-2015. La Paz.

Pérez, Mamerto

2008 Efectos de la liberalización comercial en la seguridad alimentaria de los pequeños productores de Bolivia. AIPPE, CIOEC, Secretariado Rural. La Paz.

PNUD

2010 Informe sobre Desarrollo Humano 2010: la verdadera riqueza de las naciones, caminos al desarrollo. PNUD. Nueva York.

SELA

2008 El alza de los precios de los alimentos: una respuesta del SELA. SELA – Reunión Regional de Alto Nivel sobre Seguridad Alimentaria en América Latina y el Caribe. Caracas.

Urioste, Miguel

2011 Concentración y extranjerización de la tierra en Bolivia. Fundación Tierra. La Paz.

Urquidi, Arturo

1990 El feudalismo en América y la reforma agraria boliviana. Segunda edición actualizada. La Paz: Juventud.