Seguridad Alimentaria,
Tierra y Territorio
en Bolivia

POLÍTICAS PÚBLICAS DE SEGURIDAD ALIMENTARIA CON SOBERANÍA EN BOLIVIA

Aquiles Dávalos Saravia

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

LA PAZ, ABRIL 2013

Fundación TIERRA no necesariamente comparte las opiniones vertidas por el autor de este documento

INDICE

Introducción ... 3

1. Conceptos ... 6

1.1. Seguridad alimentaria nutricional (SAN) ... 6

1.2. Soberanía alimentaria (SOBAL) ... 7

1.3. Derecho humano a la alimentación adecuada (DHAA) ... 7

1.4. Políticas públicas ... 8

2. Desarrollo Rural y Seguridad Alimentaria en la Bolivia Plurinacional ... 8

2.1. Políticas públicas de seguridad alimentaria con soberanía (2006-2012) ... 9

2.2. Política de transformación de la estructura de tenencia y acceso a tierras y bosques ... 9

2.3. Política de transformación de los patrones productivos y alimentarios para garantizar la seguridad alimentaria y el desarrollo rural ... 10

2.4. Agua para la producción ... 11

2.5. Otras leyes y los bonos condicionados ... 11

2.5.1. Ley de Fomento de la Lactancia Materna y Comercialización de Sucedáneos (Nº 3460, 15 agosto de 2006) ... 12

2.5.2. Ley del PROSOL (Nº 3741, 14 de septiembre de 2007) ... 12

2.5.3. Ley de Fomento a la Producción Agroecológica u Orgánica (Nº 765, 14 de Abril de 2011) ... 12

2.5.4. Bono “Juana Azurduy” ... 13

2.5.5. Bono “Juancito Pinto” ... 13

2.6. Institucionalidad estratégica y otros componentes ... 13

2.6.1. Mecanización del Agro ... 13

2.6.2. Crédito ... 14

2.6.3. Agua para la producción ... 14

3. Análisis de los avances y limitaciones de las políticas públicas en seguridad y soberanía alimentarias 14

3.1. Transformación de la estructura de tenencia y acceso a tierras y bosques ... 16

3.2. Transformación de los patrones productivos y alimentarios ... 16

3.2.1. Dinamización integral de las capacidades productivas territoriales ... 17

3.3. Exportación e importación de alimentos ... 18

3.4. Inversión, financiación interna ... 19

4. ¿Cómo mejorar los resultados y mitigar las limitaciones encontradas? ... 20

ANEXO 1 ... 23

ANEXO 2 ... 31

Bibliografía ... 42

Introducción

Hace poco más de 20 años, varias organizaciones de productoras y productores rurales[1], conscientes de las deficiencias en su alimentación -inseguridad alimentaria- que campeaba en sus comunidades, comenzaron a reflexionar y actuar de manera sistemática —en el marco de los movimientos sociales y con el apoyo de la cooperación institucional— para estudiar alternativas conducentes a mejorar el crítico estado nutricional de las poblaciones a las que representaban.

En esas dos décadas, desde el inicio de los años 90, esas organizaciones desarrollaron y ejecutaron una serie de proyectos, inicialmente asistenciales, que derivaron, poco después, en un amplio abanico de proyectos productivos y alimentarios. A partir de esta experiencia, en la que productoras y productores asumieron, conocieron y propusieron conceptos relacionados a la seguridad y soberanía alimentaria nutricional, las organizaciones que los agrupan presentaron, de manera pionera, las primeras propuestas de políticas públicas relacionadas a estas temáticas. La ley del derecho humano a la alimentación, nombrada por esas organizaciones como "Ley del Saber Alimentarse para Vivir Bien", es el más reciente de esos esfuerzos.

Vale la pena destacar las más importantes y significativas de esas propuestas.

En 1998, las organizaciones de productores y productoras rurales presentaron la propuesta denominada "Política de Seguridad Alimentaria en Bolivia"[2], bien recibidas en los municipios, pero rechazada por las prefecturas y ministerios de esa época con el argumento de que la elaboración de políticas públicas era una atribución exclusiva de los gobiernos centrales, una atribución que, en ese tiempo y paradójicamente, no asumieron.

El año 2001, y esta vez mediante el apoyo institucional de la Asociación de Instituciones de Educación y Promoción, AIPE -una red de organizaciones no gubernamentales de desarrollo especializadas en la temática-, se presentó ante el Congreso Nacional el proyecto de ley denominado "Mejoramiento Nutricional y Fomento a la Producción Local", cuyo objeto era ayudar a normar la articulación de la política nacional de alimentación complementaria -el conocido Desayuno Escolar, en particular- con la promoción productiva de alimentos de alto contenido nutritivo, fomentando, al mismo tiempo, la producción local familiar campesina para todo el país.

[*Compárese, con fines exclusivamente didácticos, esta iniciativa de una década atrás con los contenidos de la Ley de la Revolución Productiva y Comunitaria y la Ley de la Madre Tierra (2012), ambas referidas al aprovechamiento de la pequeña y mediana producción comunitaria dirigida a subsidios y proyectos alimentarios estatales*[3].]

En 2002, las organizaciones de productores y productoras, y los movimientos sociales, elaboraron las siguientes propuestas para alcanzar progresivamente la seguridad alimentaria y nutricional como propuestas de políticas públicas nacidas desde la sociedad civil[4]:

- Coordinación interinstitucional mediante consejos nacionales, departamentales y municipales de seguridad alimentaria nutricional.

  [*Compárese esta propuesta con los actuales Consejo Nacional de Nutrición, CONAN, los consejos departamentales de Alimentación y nutrición, CODANES, y los consejos municipales de alimentación y nutrición, COMANES*.]

---

1 Organizaciones con las que trabajan las instituciones afiliadas a la Red boliviana de Organizaciones No Gubernamentales AIPE.
2 1998, Ídem nota al pié 1
3 Véase el Anexo 2 del presente doc.
4 2003, Ídem nota al píe 2

- Promoción del uso y consumo de alimentos locales para el desayuno y almuerzo escolares, y de productos elaborados por las comunidades para el paquete nutricional en el Seguro Básico de Salud.

  [*Cotéjese esta propuesta con el actual anteproyecto de ley de Alimentación Complementaria Escolar, ACE —en análisis en la Asamblea Plurinacional—, y con los contenidos de las leyes de la Revolución Productiva y Comunitaria, y de la Madre Tierra, relativos al aprovechamiento de la pequeña y mediana producción comunitaria para subsidios y proyectos alimentarios estatales.*]

- Inversiones intensivas para la construcción de infraestructura productiva, especialmente para productores de pequeña escala, con énfasis en el riego, cosecha, postcosecha y transformación.

  [*Compárese esta propuesta con el Programa Mi Agua, en pleno desarrollo.*]

- Creación de un fondo especial de riesgo que resguarde al pequeño productor de los riesgos climáticos y de mercado.

  [*Compárese esta iniciativa con el Seguro Agropecuario de la Ley de la Revolución Productiva y Comunitaria —Ley 144— aprobada en su segunda versión en 2012*.]

- Activación de normas de liberación de aranceles para bienes de capital y estímulos impositivos para inversiones, destinados a beneficiar a productores de pequeña y mediana escala.

  [*Compárese esta iniciativa con los artículos de la ya mencionada Ley de la Revolución Productiva y Comunitaria (144) que hace mención al apoyo a los pequeños y medianos productores comunitarios.*]

- Reglamentación específica y especial para la llamada “Tarjeta Empresarial”, un mecanismo que facilita la adquisición de productos alimenticios locales para el desayuno escolar en vista de que la mayoría de las organizaciones de productores y productoras rurales no pueden cumplir las obligaciones que la normativa nacional (la de compras y ventas estatales) exige para convertirse en “sujeto legal ofertante”.

  [La “Tarjeta Empresarial”, en la modalidad de “Compro Boliviano”, ha funcionado exitosamente en el pasado, 2003 - 2007, cuando asociaciones de productores y transformadores de alimentos agropecuarios de Chuquisaca centro, vendieron a sus municipios adecuados alimentos a las escuelas, y puede convertirse hoy en el instrumento que necesitan las comunidades productoras locales para ser abastecedoras legales de alimentos para el desayuno escolar y subsidios estatales como el de lactancia materna, con la posibilidad de proveer productos alimenticios a otros grupos demandantes como de los soldados del ejército del país, además de la que necesitan las familias extremadamente pobres y grupos vulnerables existentes en el país para no padecer de hambre[5], tal como ocurre con la asistencia nutricional en los diversos proyectos del programa Fome Cero del Brasil, mencionado en la nota al píe de pg. 26, en este documento, referido al CONSEA.]

- Creación de un marco normativo destinado a controlar y fiscalizar la producción y comercialización de alimentos transgénicos, cualquiera sea su origen.

  [*Léase la Constitución Política de Estado, artículos 255 y 409*.]

- Profundización de los contenidos curriculares en educación alimentaria nutricional —en sus ramas complementarias y a nivel troncal— en el nivel secundario del sistema educativo nacional.

---

5 Véase el Anexo 1 del presente doc.

[*Cotéjese esta propuesta con los artículos de la recientemente aprobada Ley de la reforma educativa Avelino Siñani y Elizardo Pérez respecto de la anotación de la seguridad alimentaria en la currícula educativa para que sea impartida en las universidades pedagógicas, escuelas y colegios.*]

Este breve recorrido por las propuestas de las organizaciones de productores y productoras rurales sobre seguridad alimentaria y nutricional, desde hace poco más de dos décadas, adquiere especial sentido porque gran parte de sus contenidos fueron incorporados, en 2006, en el Plan Nacional de Desarrollo (PND) del actual Gobierno. Allá, en ese plan, y por primera vez en el país, la seguridad y soberanía alimentarias adquieren traza de asuntos que deben ser atendidos gubernamentalmente[6]. Poco después, en 2009, nació el Estado Plurinacional de Bolivia con la aprobación, vía referéndum nacional, de una nueva Constitución Política del Estado (CPE), aquella que en sus artículos 16 (parágrafos I y II), 407 (1 al 13) y 408, ordena, regula y pauta el contexto económico, social y cultural que debiera asegurarles a bolivianos y bolivianas el acceso al derecho humano a una alimentación adecuada (DHAA).

La seguridad alimentaria y nutricional, con derechos y soberanía, por tanto, y desde entonces, se convierten en Bolivia en una "cuestión de Estado" y para vivir bien. El hecho se produce, además, en medio del surgimiento en el planeta de la grave "crisis alimentaria" (2008): la escasez y el aumento de los precios de los alimentos, a consecuencia de los graves fenómenos naturales derivados de los cambios climáticos ocasionados por las grandes potencias industriales, la crisis energética, el estancamiento de las economías de Europa, Japón y EEUU cercana a una recesión, ingresan en la primera línea de la agenda y las preocupaciones globales.

Bolivia, se presenta ante el mundo "equipada" y dispuesta a enfrentar la mentada crisis alimentaria. Un pequeño país que, con crisis alimentaria o sin ella, registra altos índices de pobreza y desnutrición desde hace décadas, especialmente en niños y niñas indígenas y campesinos, a partir de la promulgación de una nueva "ley de leyes" (CPE 2009), y con un atiborrado cargamento de planes, proyectos, programas, estrategias, decretos y proclamas (2006-2013), todos dirigidos, en el papel, a promover un escenario de desarrollo soberano y con ventajas para la pequeña producción campesina y la agricultura familiar indígena originaria con base comunitaria. Esto es ciertamente así, pero nadie mejor que los bolivianos y bolivianas para saber que las leyes suelen ser, apenas, el principio de un largo camino de buenas intenciones y proclamas encendidas que, muchas veces, suele llevarnos a ninguna parte.

[6] Antes, ningún Gobierno Nacional había inscrito en su Plan de Gobierno la Seguridad y Soberanía alimentarias.

1. Conceptos

1.1. Seguridad alimentaria nutricional (SAN)[7]

Es el derecho de todas las personas al acceso de alimentos inocuos, en cantidad y calidad suficientes, en todo momento, para su consumo y utilización biológica, tomando en cuenta valores culturales y de sostenibilidad para lograr el bienestar nutricional hacia el desarrollo humano.

[*Es una situación óptima nutricional que debe ser alcanzada y conservada por las personas y sus familias.*]

Son componentes de la SAN:

[*Se entiende por "componentes", en este caso, todos los factores que hacen posible el ejercicio de un derecho*.]

1.1.1. *La disponibilidad de alimentos*, es decir, la oferta existente de alimentos en el país obtenida mediante la producción propia, la importación o compra de fuera, donación o contrabando.

[*Las condiciones esenciales para la producción propia de alimentos son el acceso a: tierra, agua, capital, tecnología, créditos y estudios agroclimatológicos que la faciliten*.]

1.1.2. *El acceso económico y físico a los alimentos*, entendidos como garantías necesarias para obtenerlos. El ingreso económico por el trabajo (salario) es la condición previa para el *acceso económico* a los alimentos, así como las vías de comunicación (caminos), mercados, ferias, sistemas de almacenamiento, distribución y abastecimiento, los son para el *acceso físico* a los alimentos.

1.1.3. *El uso de los alimentos* (o su utilización biológica), como el tercer componente de la seguridad alimentaria nutricional, SAN, refiere los factores ligados al consumo (distribución intrafamiliar, prácticas de lactancia materna, higiene, revalorización de especies nativas y buenos patrones de consumo) y al estado de salud de las personas (control pre y post natal, vacunaciones y micronutrientes, control y vigilancia de la salud del niño/a, higiene personal, planificación familiar).

Recapitulando: la conceptualización de la SAN tiene como base dos de sus componentes principales, **Acceso** y **Disponibilidad**, y a partir de ellos, los efectos determinantes y multiplicadores que ejercen los precios de los alimentos. Se puede, por tanto, afirmar que la seguridad alimentaria depende, entre otros factores importantes, de la posibilidad que tengan los consumidores de **acceder** a la oferta **disponible** de alimentos a partir de un nivel de **ingreso** determinado. Por esta razón, las variaciones de los precios de los productos alimenticios constituyen un importante factor en la seguridad alimentaria, especialmente cuando se presentan tendencias de alzas muy pronunciadas en los componentes de la dieta básica de la población.

Tan importante es este factor —el precio de los alimentos— que la experiencia histórica demuestra que una inflación desatada en determinada coyuntura puede eliminar los avances logrados durante muchos años en la seguridad alimentaria nacional[8].

---

[7] Concepto adoptado y adecuado por las organizaciones de base con las que trabajan las instituciones afiliadas a la Red boliviana de Organizaciones No Gubernamentales AIPE, del planteado en la Cumbre Mundial de la Alimentación (Roma, Italia, 2006).

[8] Baldivia, Grupo de Desarrollo Rural (GDRU), 2012.

1.2. Soberanía alimentaria (SOBAL)[9]

La soberanía alimentaria es el respeto a la capacidad y poder de los pueblos, estados y naciones para ejercer el derecho a definir e implementar libremente sus políticas y estrategias en alimentación y nutrición que tiendan a lograr la seguridad alimentaria nutricional como parte de un desarrollo humano sostenible.

[*Es una decisión política y ética, un asunto de Estado.*]

1.3. Derecho humano a la alimentación adecuada (DHAA)[10]

El derecho humano a la alimentación adecuada es la potestad que tiene toda persona, sin distinción alguna, a estar protegida contra el hambre en el marco de la SAN y la SOBAL; se ejerce cuando todo hombre, mujer, niño o niña, solos o en común con otros u otras, tienen acceso físico y económico, en todo momento, a la alimentación adecuada o a los medios para obtenerla.

[*Un apunte necesario*: *con la formulación progresiva y participativa de la propuesta de ley "Saber Alimentarse para Vivir Bien"[11], los conceptos de SAN y SOBAL se han enriquecido y "bolivianizado" integrándose a ámbitos concretos de acción que, además, articulan los principios constitucionales de garantía, protección y respeto del derecho a la alimentación de los bolivianos y bolivianas (CPE, Art. 16).*]

Los componentes del DHAA son:

1.3.1. *Respetar y agradecer a la naturaleza*: recupera el carácter espiritual y ritual de la producción de los alimentos y el agradecimiento, de quienes los consumen, a la Madre Tierra.

1.3.2. *Tener tierra-territorio con agua y con buena producción*: la alimentación tiene que ver con la gestión del espacio y el acceso a recursos naturales.

1.3.3. *Gestión del riesgo ambiental y climático y control de la contaminación*: la alimentación tiene una directa relación con la capacidad de las comunidades urbanas y rurales de controlar los riesgos y desastres naturales, así como las inundaciones, fuego y sequías.

1.3.4. *Producir, transformar, comercializar y consumir una diversidad de productos, con prioridad en los orgánicos y ecológicos y las especies tradicionales:* recupera la importancia de la diversificación en la producción con énfasis en productos agroecológicos de acuerdo a la vocación productiva de las diferentes regiones del país, en articulación con las políticas comerciales y la regulación de mercados justos.

1.3.5. *Tener acceso a empleo digno e ingresos suficientes:* la promoción del empleo digno y permanente con énfasis en las poblaciones más vulnerables garantiza el acceso a una alimentación adecuada de la población urbana y rural.

---

9 Concepto adoptado y adecuado de la Declaración del Foro Mundial sobre Soberanía Alimentaria (La Habana, Cuba, 2002), y de la Declaración de Nyéléni (Selingué, Mali, 2007).

10 Concepto adoptado y adecuado del formulado por la FAO.

11 Concepto adoptado por la AIPE, enunciado por el Presidente del actual Gobierno en su Informe de Gestión 2012, el 22 de enero 2013: "'Saber Alimentarse para Vivir Bien', un pilar del Estado para erradicar la pobreza hasta el 2025".

1.3.6. *Alimentarse todas y todos en familia y comunidad fortaleciendo los saberes comunales y ancestrales y la educación para la alimentación:* recupera el carácter social y comunitario de la alimentación, fortalece los conocimientos ancestrales, los hábitos y costumbres alimentarias, y el acceso de todas las personas a los medios para obtenerlos.

1.3.7. *Crecer y vivir sanas, sanos y fuertes:* reconoce que la alimentación está vinculada y es fundamental para la salud y nutrición de las personas y las comunidades en articulación con el acceso a servicios básicos.

1.3.8. *Participar y ejercer el control social en el marco del Saber Alimentarse para Vivir Bien:* al incorporar la dimensión de realización de un derecho, el "Saber Alimentarse para Vivir Bien" precisa de la participación efectiva de la población, sin discriminación alguna y de forma individual o colectiva, en el control y vigilancia de la gestión pública en todos los niveles del Estado para exigir la realización de este derecho. Esto también implica el derecho a reclamar y a obtener una respuesta y una acción concreta por parte del Estado para lograr la garantía efectiva de realización del derecho a la alimentación.

1.4. Políticas públicas

Las políticas públicas son las decisiones de Estado que se asumen como parte de las acciones e intereses concretizados por el poder y su ejercicio. Edith Kaufer utiliza la siguiente definición operativa al respecto:

> "'Lo que los gobiernos deciden realizar o no realizar'. Aquí no se afirma que el no actuar es una política pública, sino que la decisión de no actuar ante un determinado problema conforma en sí una política pública".

Así, toda decisión que asume el Estado se entiende como una línea de acción y un interés concreto con poder normativo y con el propósito de hacer valer esa decisión entre minorías o mayorías a través de los mecanismos democráticos de Estado.

¿Una ley o normativa es una política pública? Estrictamente no, pero es una herramienta formulada para hacer efectiva una decisión tomada por un Estado respecto de un tema público, sea económico, social o cultural. Por ello, las regulaciones, reglamentaciones y programas específicos son parte de la operativización de las políticas públicas.

2. Desarrollo Rural y Seguridad Alimentaria en la Bolivia Plurinacional

Bolivia reparte su población de alrededor de 10 millones de personas de manera muy desigual en más de un millón de kilómetros cuadrados. De acuerdo a la Autoridad de Fiscalización y Control Social de Bosques y Tierra, ABT (2010), casi la mitad del territorio de Bolivia (46 millones de hectáreas) son tierras de vocación forestal, un tercio son tierras inapropiadas para la actividad agropecuaria, solamente unos siete millones tendrían vocación agrícola, y alrededor de 23 millones de hectáreas serían aptas para la producción agrícola, principalmente ganadera. La población de Bolivia no es consciente de que la principal vocación de sus suelos es el bosque.

La Reforma Agraria de 1953, al mismo tiempo que devolvió las tierras a las comunidades en el occidente andino, promovió el latifundio en la región de los llanos[12]. En el altiplano y valles, la tierra fue fragmentándose

[12] Fundación Tierra. Varios libros, artículos y ensayos. Ver www.ftierra.org La regionalización que se adopta en la Reforma Agraria de 1953 es la convencional: la región del Altiplano está compuesta por los departamentos de La Paz, Potosí y Oruro; la región de

por la sucesión hereditaria dispuesta en el Código Civil hasta llegar al minifundio actual en muchas regiones de valles y altiplano. La aplicación de distintos enfoques de desarrollo, siempre dentro del marco de la Reforma Agraria, impulsaron en el área rural dos modelos de producción: un sector agroindustrial que produce de manera mecanizada y con mano de obra asalariada, cuya producción se destina, sobre todo, al mercado externo, y un sector de pequeños productores campesinos que, sobre la base de saberes locales, tecnología tradicional y una fuerza de trabajo sobre todo familiar, produce alimentos para su consumo y para el mercado, principalmente interno (otros cultivos campesinos como la quinua, la coca (cocaína), la soya, el café, el cacao y la recolección de almendras se venden en mercados externos) Es ésta la estructura de la producción agropecuaria nacional, una estructura dual, como la conocen los especialistas, aunque cada vez más integrada a los mercados.[13]

Bolivia, al mismo tiempo, sigue siendo un país pobre y signado por la desigualdad, persistente y creciente. En los últimos años el país registra la mejora de algunos de esos indicadores económicos, como la disminución de la pobreza extrema que suelen provocar el entusiasmo gubernamental, pero no se ha logrado implementar una política certera de erradicación de la pobreza.

Éste es el escenario en el que el gobierno del Estado Plurinacional imagina, desarrolla y ejecuta sus variadas y dispersas propuestas de desarrollo rural y sus políticas públicas de seguridad alimentaria con soberanía[14], ambas íntimamente ligadas, tal como se las presenta a continuación.

2.1. Políticas públicas de seguridad alimentaria con soberanía (2006-2012)

Las propuestas de desarrollo rural orientadas a la seguridad y soberanía alimentaria[15], insertas en el Plan de Desarrollo Sectorial del Ministerio de Desarrollo Rural y Tierras (MDRyT) bajo el título "Revolución Rural, Agraria y Forestal"[16], señalan como propósito central la transformación de los sistemas productivos del área rural, modificando los actuales modelos de tenencia y acceso a tierras y bosques. Estas propuestas fueron formuladas a fines del año 2005 para alcanzar los siguientes tres objetivos: a) impulsar la seguridad y soberanía alimentarias; b) mejorar la contribución de la agricultura y los bosques a los medios de vida de la población; y c) impulsar el uso sustentable y la conservación de los recursos naturales.

Estos tres objetivos serían alcanzados a partir de la implementación de siete **Políticas**

2.2. Política de transformación de la estructura de tenencia y acceso a tierras y bosques

La base de esta política, que parte de la eliminación del latifundio, es la denominada "Reconducción del Proceso Agrario" cuyo principal objetivo es la redistribución de la tierra, no trabajada y poseída ilegalmente, exclusivamente a campesinos e indígenas, acelerando el proceso de saneamiento especialmente en favor de los Territorios Indígenas, consolidando las propiedades rurales trabajadas y revirtiendo las tierras ociosas de los latifundistas. (LRCA 2006)

---

los Valles por los de Cochabamba, Chuquisaca y Tarija; y la región de los Llanos (también denominada como Tierras Bajas) por los departamentos de Santa Cruz, Beni y Pando (ROSALES, 2010).

13 Fundación Tierra. ¿Comer de nuestra tierra? Informe 2012. 2013, La Paz.

14 Propuestas y políticas reseñadas aquí tomando como base el texto "Políticas Públicas de Desarrollo Rural y Seguridad Alimentaria 2006-2011", Fundación Tierra, Nov. 2011, de LIENDO Roxana.

15 Plan Nacional de Desarrollo 2006-2011, Cap. II y IV.

16 Resolución Ministerial Nº 360, 31 de diciembre de 2007.

Las dos principales entidades responsables de aplicar esta política son el Instituto Nacional de Reforma Agraria (INRA), a través del saneamiento, titulación y verificación de la Función Económica y Social (FES), y la Agencia para el Desarrollo de Macroregiones y Zonas Fronterizas (ADEMAF)[17] .

2.3. Política de transformación de los patrones productivos y alimentarios para garantizar la seguridad alimentaria y el desarrollo rural

Para la ejecución de esta política se aprueba en 2008, el Plan de Seguridad y Soberanía Alimentaria[18]. Tres años después, en 2011, se acude al nuevo plan sectorial y se reitera como objetivo "Avanzar hacia la seguridad y soberanía alimentaria del país", buscando asegurar la oferta de alimentos inocuos para la población, enfatizando el desarrollo de las capacidades en la agricultura, ganadería y forestería comunitaria para la producción de alimentos, con la intención de que, al mismo tiempo que se posibiliten condiciones más equitativas de desarrollo en el campo, se contribuya a la erradicación de la pobreza, y se asegure la conservación de los recursos naturales renovables.

En la transición de la primera a la segunda gestión del gobierno de Evo Morales (2010-2011), el Ministerio de Desarrollo Rural y Tierras había perdido su principal componente, la Empresa de Apoyo a la Producción de Alimentos (EMAPA), pues esta entidad pasó a depender del Ministerio de Desarrollo Productivo y Economía Plural.

Otras normas implementadas durante estos seis años son múltiples decretos supremos y reglamentos que restringen temporalmente la exportación de productos alimenticios y –contradictoriamente- aquellos que permiten la masiva importación de alimentos con el fin de garantizar el aprovisionamiento del mercado interno y contener las alzas de precios de la canasta familiar.

2.3.1. Ley de la Revolución Productiva Comunitaria Agropecuaria (Nº 144, 26 de junio de 2011)

Antes de que mencionado Plan Sectorial llegara siquiera a ser difundido ampliamente, se aprueba el año 2011 la Ley de la Revolución Productiva Comunitaria Agropecuaria. La finalidad reiterativa de esta ley[19] es lograr la soberanía alimentaria en condiciones de inocuidad y calidad para el vivir bien de las bolivianas y los bolivianos, bajo los principios de armonía, complementariedad, corresponsabilidad, reciprocidad y solidaridad, proponiendo la revolución productiva comunitaria agropecuaria en el marco de la economía plural. La norma pone como sujeto principal a las comunidades indígena originario campesinas, reconociéndolas bajo un nuevo estatuto jurídico como organizaciones económicas comunitarias (OECOM) que deberán crearse a partir su promulgación. A un año y medio año de aprobada la Ley 144, no se conoce aún cuantas OECOM han sido creadas o registradas para constituirse en actores centrales de la revolución productiva comunitaria agropecuaria.

La Ley 144, por otra parte, amplía e incentiva el uso de alimentos locales en programas de alimentación complementaria escolar y en el subsidio de lactancia materna, y dispone la implementación de un "Sello Social" (especie de tarjeta empresarial) ante autoridad competente para fines de certificación de uso de mano de obra e insumos locales provenientes de la producción agropecuaria nacional en la transformación e industrialización de alimentos. Promociona, además, el "Compro y Como Boliviano" (instancia de estímulo a la producción nacional que se inició el año 2004) como un mecanismo que fomenta el consumo de productos locales.

---

17 Decreto Supremo Nº 0538 de 5 de junio de 2009.

18 Resolución Ministerial Nº 172 de 24 de junio 2008.

19 GACETA OFICIAL DE BOLIVIA, *Ley de la Revolución Productiva y Comunitaria, Ley 144*, La Paz, Bolivia, 26 de junio de 2011.

2.3.2. Ley de la Madre Tierra y Desarrollo Integral para Vivir Bien (Nº 300, 15 de octubre de 2012)

Esta norma fue consensuada entre algunas organizaciones sociales que forman parte del Pacto de Unidad (CSUTCB, Colonizadores Interculturales, mujeres rurales agrupadas en la red denominada Bartolinas) [20]y la Asamblea Legislativa Plurinacional a partir de la promulgación de la denominada "Ley Corta de la Madre Tierra", y tiene por objeto establecer la visión y los fundamentos del desarrollo integral en armonía y equilibrio con la madre tierra para vivir bien, garantizando la continuidad de la capacidad de regeneración de los componentes y sistemas de vida de la Naturaleza, recuperando y fortaleciendo los saberes locales y conocimientos ancestrales, en el marco de la complementariedad de derechos, obligaciones y deberes. La ley define también los objetivos del desarrollo integral y las bases para la planificación, gestión pública e inversiones, y el marco institucional estratégico para su implementación. Establece, finalmente, los derechos de la Madre Tierra, las obligaciones del Estado y deberes de la sociedad y crea la Defensoría de la Madre Tierra.

2.3.3. Proyecto de Ley para la promoción de OECAS, OECOM y los Sujetos de la Agricultura Familiar Sustentable para la Soberanía Alimentaria

Esta ley aprobada en Enero del 2013 tiene por objeto normar la agricultura familiar sustentable y las actividades familiares diversificadas realizadas por las organizaciones económicas campesinas indígenas y originarias (OECAS), las organizaciones económicas comunitarias (OECOM) y las familias productoras indígenas originarias campesinas, interculturales y afrobolivianas.

Según el primer censo de las OECAS, el 61% de los pequeños productores practican la agricultura, el 24% la pecuaria, el 12% la artesanía, el 2% el turismo solidario comunitario y el 1% son recolectores.

La iniciativa de una ley para estos sectores nació de la necesidad y limitantes del sector de los pequeños productores que operan en el ámbito rural sin ningún tipo de incentivo estatal.

2.4. Agua para la producción

El Plan Nacional de Desarrollo (PND) prioriza el riego como principal insumo para la actividad agropecuaria y como componente que coadyuva al logro de los objetivos planteados por los programas SEMBRAR, CRIAR Y EMPODERAR. Los principales programas para ejecutar inversiones públicas en proyectos de riego son: el Subprograma de Inversiones en Riego Intercomunal, SIRIC I y SIRIC II; el Programa de Riego con Enfoque de Cuenca, PRONAREC; un programa de emergencia y el orientado a la capacitación y organización denominado "Escuela Nacional de Riego". Hace dos años (2010) se ha comenzado a ejecutar el programa "Mi Agua", con un fondo nacional de 100 millones de dólares a los cuales los municipios rurales acceden muy fácilmente mediante concurso de proyectos principalmente de instalación de agua potable en comunidades rurales y unos pocos emprendimientos comunales de riego.

2.5. Otras leyes y los bonos condicionados

Otras medidas colaterales, que surgen desde el 2006, son leyes que tienen que ver con la seguridad, soberanía y producción de alimentos, además de las políticas sociales de redistribución del ingreso nacional a través de bonos, transferencias monetarias que al beneficiar a una gran parte de la población (niños en edad escolar, ancianos y mujeres embarazadas), dinamizan la economía y generan el crecimiento de la demanda de productos alimenticios. Destacan los millonarios recursos ejecutados por el Fondo para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas Originarios y Campesinos

[20] No han participado de esta probación la CIDOB ni el CONAMAQ

(FDPIOC) con aportes del 5 % de IDH. Centenares de millones de dólares de recursos públicos son en la práctica manejados casi libremente por los “movimientos sociales” (CSUTCB, Colonizadores, Bartolinas, CIDOB, CONAMAQ) prácticamente sin ningún control fiscal. El Ministerio de Desarrollo Rural y Tierras supervisa el fondo y rinde cuentas ante el Tesoro General de la Nación y la hacienda pública. Este fondo funciona bajo la lógica de “demanda” y financia miles de pequeños proyectos de todo tipo (educativos, políticos, organizativos, sociales, económicos, productivos, grupales pero sobre todo sindicales), generalmente desconectados y dispersos por todo el país sin criterios claros de asignación territorial o regional, o enfoque de pobreza o de desarrollo rural. Su principal requisito para ser aprobados es el aval político sindical local y nacional y los sujetos beneficiados son grupos corporativos. Los informes anuales del FDPIOC no son de acceso detallado al público, sino únicamente las cifras globales. No hay análisis de sus efectos, impactos o resultados. No se ha hecho ninguna evaluación ni auditoría.

2.5.1. Ley de Fomento de la Lactancia Materna y Comercialización de Sucedáneos (Nº 3460, 15 agosto de 2006)

Los objetivos de esta norma son: a) coadyuvar al bienestar físico-mental del binomio madre-niño mediante la promoción, apoyo, fomento y protección de la lactancia natural y la regulación de la comercialización de sucedáneos de la leche materna y otros productos relacionados; y b) normar y controlar la información, promoción, distribución, publicidad, venta y otros aspectos inherentes a la comercialización de sustitutos de la leche materna.

El Ministerio de Salud y Deportes es el encargado del cumplimiento, supervisión y aplicación de la ley. Se reconoce, además, a un Comité Nacional de Lactancia Materna constituido por entidades de fomento, promoción y protección de lactancia materna y comercialización de sucedáneos cuyas funciones son las de asesorar en la atención a la mujer y el niño/niña menor de 5 años; promover, proteger y fomentar la lactancia materna, y velar por el cumplimiento y aplicación de la Ley.

2.5.2. Ley del PROSOL (Nº 3741, 14 de septiembre de 2007)

Esta ley autoriza a la Prefectura del Departamento de Tarija (hoy gobernación) transferir anualmente, y de manera directa y no reembolsable, recursos provenientes de la enorme renta petrolera que percibe este pequeño departamento en beneficio de las familias de las comunidades campesinas e indígenas para la ejecución de iniciativas productivas comunales priorizadas por las propias comunidades campesinas e indígenas en el marco del Programa Solidario Comunal Departamental (PROSOL).

2.5.3. Ley de Fomento a la Producción Agroecológica u Orgánica (Nº 765, 14 de Abril de 2011)

Tiene por objeto fomentar el desarrollo de los sistemas de producción agroecológica u orgánica mediante la regulación, promoción e impulso de actividades, prácticas y procesos de producción con sostenibilidad ambiental, económica, social y cultural que contribuyan a la restauración y conservación de los ecosistemas, agro-ecosistemas, así como al manejo sostenible de la tierra.

La norma está dirigida a productoras y productores que, individual u organizadamente, implementan o tengan interés de desarrollar sistemas de producción agroecológica u orgánica, mediante la realización de buenas prácticas productivas.

2.5.4. Bono “Juana Azurduy”

El bono Juana Azurduy acompaña las acciones gubernamentales en el área de salud. Es, a fin de cuentas, un programa de transferencias monetarias condicionadas como incentivo para el uso de los servicios de salud por parte de la madre durante el periodo del embarazo, el parto y la atención médica a niñas y niños desde su nacimiento hasta que cumplan dos años de edad. En 33 meses, las beneficiarias reciben hasta Bs.1.820. Esta iniciativa ha permitido incrementar la cobertura del Programa Multisectorial Desnutrición Cero (PMDC), contar con una base de datos de menores de dos años y mejorar la seguridad alimentaria en el hogar.

2.5.5. Bono “Juancito Pinto”

Mediante Decreto Supremo N° 29321 de 24 de octubre de 2007, se establece el marco institucional y los mecanismos técnicos operativos, administrativos y financieros para la entrega del Bono “Juancito Pinto”, instituido como un subsidio de incentivo a la permanencia escolar en 2006. La medida se inscribe en el marco de la Política de Protección Social y Desarrollo Integral Comunitario del Plan Nacional de Desarrollo, y es definida en consideración a que “las tasas de inasistencia y abandono escolar no se han reducido de manera significativa, afectando la permanencia escolar y el cumplimiento de los Objetivos del Milenio”.

El monto del bono alcanza a Bs.200.- y son sus beneficiarios los niños y niñas del nivel primario hasta el 6$^{to.}$ Grado, así como los alumnos de educación especial y de educación juvenil alternativa.

2.6. Institucionalidad estratégica y otros componentes

El Ministerio de desarrollo Rural y Tierras (MDRyT) otorga apoyo estratégico a la ejecución de las políticas de “Producción Agropecuaria para la Seguridad y Soberanía Alimentaria y el Desarrollo Agropecuario Productivo”, a través de dos instancias:

- **SENASAG** (Servicio Nacional de Sanidad Agropecuaria e Inocuidad Alimentaria): creado el año 2000, es la entidad encargada de administrar el régimen de sanidad agropecuaria e inocuidad alimentaria en el país. Su objetivo institucional es mejorar y proteger la condición sanitaria del patrimonio productivo agropecuario y forestal, garantizar la inocuidad alimentaria, beneficiando a los productores agrícolas y ganaderos, además de importadores, exportadores y población en general, a objeto de que el consumo de alimentos sea de calidad e inocuo.

- **INIAF** (Instituto Nacional de Innovación Agropecuaria y Forestal): viene haciendo investigación y recuperación de los saberes locales, especialmente en la mejora y producción de semillas básicas.

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

2.6.1. Mecanización del Agro

La respuesta gubernamental al retraso tecnológico de los pequeños productores campesinos, fue la creación del Programa Crediticio de Mecanización del Agro (PCMA) a través del Decreto Supremo No. 28785 de 5 de Julio de 2006. Este decreto dispone la entrega (vía crédito) de maquinarias (más de un mil tractores), equipos e implementos agrícolas a organizaciones de productores, comunidades y

gobiernos municipales para la producción agropecuaria con fines de seguridad y soberanía alimentarias. No se conoce ningún informe-evaluación del destino, uso y efectos del programa.

2.6.2. Crédito

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

2.6.3. Agua para la producción

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

3. Análisis de los avances y limitaciones de las políticas públicas en seguridad y soberanía alimentarias[21]

Los resultados de la aplicación de las políticas públicas diseñadas por el actual gobierno en el ámbito de la seguridad y soberanía alimentarias pueden verificarse en dos niveles: los balances alimentarios que permiten constatar (cuantificar) la disponibilidad de alimentos en calidad y cantidad suficiente para la población, y el grado de dependencia de la importación de alimentos que atenta contra la soberanía alimentaria. El análisis que aquí se desarrolla considera la combinación o equilibrio de ambos niveles o factores en la ejecución de esas políticas.

En el inicio, un par de notorias constataciones. La primera de ellas: los programas y proyectos de las políticas de desarrollo rural implementados durante los seis primeros años del actual gobierno (2006-2011), han permitido alcanzar niveles de producción que satisfacen parcialmente la demanda nacional de la mayor parte de los productos comunes de la canasta familiar en todas las regiones del país; se mantiene, sin embargo, el déficit en trigo y harina de trigo. La segunda constatación: para el año 2010, las zonas productoras del oriente del país han pasado a duplicar en extensión (superficie cultivada en hectáreas) a las ubicadas en el occidente: en el departamento de Santa Cruz se encuentra, por ejemplo, más de la mitad de la superficie cultivada de trigo de todo el país.

A partir de esas constataciones reveladoras del estado de situación de las políticas públicas de Desarrollo Rural ejecutadas por la actual gestión gubernamental, vale la pena situarse en un ámbito más general, es decir, referir los resultados, efectos y, mejor, los impactos positivos generales de la ejecución de esas políticas, en relación con los principios enunciados en el Plan Nacional de Desarrollo (PND) y en la Constitución Política del Estado (CPE). Éste es un ejercicio que, desafortunadamente, verifica las limitaciones o, cuando más, algunos avances en la implementación de esas políticas. Apenas “algunos avances”, decimos,

[21] El análisis toma como base el texto “Políticas Públicas de Desarrollo Rural y Seguridad Alimentaria 2006-2011”, Fundación Tierra, Nov. 2011, de LIENDO Roxana.

porque una densa sumatoria de procedimientos congestionados, normas imposibles de cumplir, ausencia de coordinación entre entidades ejecutoras, vínculos no logrados y siempre “buenas intenciones” parcialmente cumplidas, impiden afirmar que la seguridad alimentaria con derechos y soberanía en Bolivia, va por buen camino. En resumen, la gestión pública del sector agropecuario es deficiente.

Existen, y existirán, diversas explicaciones y justificaciones, desde las más simples a otras más estructurales, para ensayar una interpretación de esa situación, más aún si se la inscribe en el llamado “proceso de cambio”. Pero incluso admitiendo razonadamente que se trata de un largo proceso que busca la construcción de un país, también hay que decir, razonadamente, que es un proceso en el que, especialmente en al ámbito del desarrollo rural y la seguridad y soberanía alimentarias, se han tomado muchas medidas coyunturales e inconexas. Hay, en ese proceso, una construcción solamente reactiva a muchas de las políticas, no existe una articulación conceptual y operativa entre los programas, y éstos no logran consolidarse como políticas públicas; y aquellas que tienen que ver específicamente con el desarrollo rural, sufren modificaciones coyunturales ante el alza de precios y la crisis alimentaria. Se aplican, entonces, medidas de protección al mercado interno sin conexión con políticas de fomento a la producción de base comunitaria que luego sufren cambios en su diseño y operación hasta llegar al abandono. Y hay, finalmente, una institucionalidad creada por esas políticas públicas enormemente frágil.

En términos más concretos, las medidas que se implementan a través de programas como CRIAR-PASA y EMPODERAR-PAR, por su dispersión, limitados recursos y baja ejecución, no logran revertir la evidente contradicción, en la práctica, de favorecer al tradicional sector agroindustrial del oriente del país, hábil en ejercer presión política a partir de su rol predominante en la producción de alimentos (arroz, maíz, carnes rojas y blancas, azúcar, aceites, alcoholes, oleaginosas, principalmente). Esta mayor relevancia de la producción agrícola empresarial del oriente, a fin de cuentas, termina reforzando la estructura dual del agro boliviano en detrimento de la producción campesina tradicional.

Las políticas públicas existentes, además, oscilan ante el dilema de ofrecer altos precios a los productores o bajos precios a los consumidores. Las políticas de subsidio a los consumidores y de importación de alimentos han sido exitosas en la contención de la inflación y la disponibilidad física de alimentos, pero han castigado a los productores en aras de proteger al consumo, perdiendo la oportunidad de producir más alimentos de base campesina indígena.

Otro cuello de botella importante es el financiamiento de estas políticas de desarrollo rural, su rigidez administrativa, a la que se añade el temor que suscita la severidad de la Ley Anticorrupción en el mal uso de recursos fiscales o públicos entre los servidores públicos. Esta es una de las razones que explica los extremadamente bajos niveles de ejecución presupuestaria.

Hace falta, por otra parte, una articulación real de las políticas con los ámbitos territoriales descentralizados —gobernaciones y municipios— e iniciativas de la sociedad civil. Por un lado, el Gobierno Central impone proyectos en territorios municipales, y por otro, las entidades subnacionales no conocen o no toman en cuenta políticas nacionales dentro de sus planes de desarrollo departamentales y municipales. Y así, los recursos departamentales y municipales no se articulan en busca de un desarrollo rural sustentable que busque la seguridad y la soberanía alimentarias desde un enfoque espacial o territorial.

Todo este cuadro se corona, a pesar de las reuniones de concertación con dirigentes y líderes rurales, con una muy pobre participación real en el debate sobre políticas públicas productivas por parte de las direcciones de las organizaciones matrices de los campesinos indígenas y de otros actores del desarrollo rural. En esas reuniones suele priorizarse mucho más el debate político y la simbología del poder del proceso de cambio.

3.1. Transformación de la estructura de tenencia y acceso a tierras y bosques

En el ámbito de la estructura de tenencia y acceso a tierras y bosques, el gobierno se enfrenta ante el problema de que en Bolivia no hay suficientes tierras disponibles directamente para uso agrícola sobre todo en condiciones para cumplir la oferta de distribuirlas gratuitamente a los campesinos que las demanden. Existen tierras con vocación productiva agropecuaria, pero están aisladas y sin conexión caminera ni servicios. La mayoría de las tierras fiscales son áreas forestales y parques nacionales de conservación de la biodiversidad. La tenencia de la tierra, como se sabe, es un factor determinante tanto para garantizar la seguridad alimentaria como para la generación de ingresos familiares: la calidad y cantidad de suelos cultivados guarda directa relación con los ingresos.

Por otra parte, la creciente mercantilización de la tierra que fuera dotada de manera gratuita y que ahora se vende de manera abierta y encubierta, ha hecho que al interior de las comunidades campesinas casi desaparezca la propiedad comunal, dando origen a la pérdida de la identidad comunitaria, a una mayor individualización y diferenciación social dentro de la comunidad, y todo esto, en pleno gobierno indígena.

Otro hecho concreto y revelador de la misma problemática es la conformación de nuevas comunidades en el departamento de Pando. Allá se instalaron cerca de 500 familias con un máximo de 75 hectáreas de tierras productivas cada una. Hoy, esas tierras están en práctico abandono pues la gran mayoría de las familias inicialmente asentadas no pudieron cultivar alimentos ni siquiera para su propio consumo.

3.2. Transformación de los patrones productivos y alimentarios

Uno de los motivos que impiden la ejecución de diversas políticas para la transformación de los patrones productivos y alimentarios en el país es el presupuesto que el Tesoro General de la Nación (TGN) le asigna a los programas de seguridad alimentaria, en algunos casos insuficientes y en otros disminuidos anualmente debido a las insuficientes ejecuciones realizadas en los años pasados. Todo ello hace imposible cumplir las metas trazadas.

Los programas que tienen mayor incidencia en la producción de alimentos a partir del pequeño productor, como el CRIAR-PASA, ejecutan menos de la mitad del presupuesto que les asignaron (el 44,8%), mientras que programas como EMPODERAR-PAR, dirigido a productores con más recursos, muestra una mayor eficiencia al llegar al 83% de la ejecución de su presupuesto. Esto último es así, porque se trata de programas exitosos y muy antiguos (PASA y PAR) apoyados desde hace muchos años por la Unión Europea y otros contribuyentes[22].

El uso de la tierra

Al 2011, se ratifica la tendencia mostrada en toda la década anterior, es decir, el estancamiento de la producción de base familiar y campesina frente al impulso que ha tomado el modelo del agronegocio y en el que se demuestran incrementos substanciales en la producción de soya, en oleaginosas, y de maíz y el sorgo, en cereales. Estos productos agroindustriales participan cada vez más en la

[22] LIENDO Roxana, del documento preparado para el Proyecto Seguridad Alimentaria Tierra y Territorio en Bolivia, para la Fundación Tierra, Nov. 2011.

configuración de los patrones alimentarios de los bolivianos donde antes, invariablemente, figuraban solamente alimentos rurales tradicionales campesinos[23].

La tendencia hacia una menor relevancia del altiplano como abastecedor de productos agropecuarios campesinos se está agudizando por la falta de respuesta a la excesiva parcelación de terrenos, a los problemas de degradación del suelo y a una cada vez menor demanda de los mercados derivada de los cambios en los patrones de consumo y del creciente proceso de urbanización en el país[24].

A la poco relevante producción agropecuaria del altiplano hay que sumarle la concentración cada vez mayor de cultivos comerciales de mayor demanda (quinua en el altiplano, soya en el llano, coca en los Yungas) a costa de la variedad de la producción, con una peligrosa tendencia a la especialización y el monocultivo. Esto puede conducir, a mediano plazo, a la pérdida de la seguridad alimentaria, tomando en cuenta que existen límites ambientales y estratégicos para la ampliación de estos cultivos. Someterse únicamente a la demanda internacional y a los precios atractivos es altamente perjudicial para la seguridad alimentaria.

Se están confirmando, por otra parte, los cambios en los patrones de uso de suelo heredados de modelos de desarrollo anteriores. Esto quiere decir que subsiste el mismo patrón o modelo de desarrollo agropecuario del pasado, al que se califica de “neoliberal”, ya que la superficie cultivada con productos industriales y de exportación aumenta constantemente en detrimento de la superficie cultivada con productos tradicionales[25]. La agroindustria del oriente es la más beneficiada de estas políticas a costa del estancamiento de la producción campesina tradicional.

Desde otro punto de vista, la falta de apoyo sistemático a la producción del pequeño campesino, unida a la baja de precios de sus productos en los mercados urbanos como resultado de las políticas anti inflacionarias y de los subsidios al consumidor, impulsa una constante migración de la población rural de altiplano y valles hacia las ciudades, convirtiendo a los productores tradicionales de estas regiones en demandantes de alimentos que compran en las ciudades.

Los bajos precios de los productos agrícolas producidos por el sector campesino, por otra parte, des-estimulan la producción, mientras se buscan mayores ingresos en actividades extra prediales, o en el cultivo de otro tipo de productos como las flores, o exportables como el sésamo. Son recientes los estudios que analizan si los mayores ingresos obtenidos por los campesinos que se especializan y exportan sus productos a los mercados internacionales, y que obtienen mayores ingresos familiares, mejoran o empeoran sus dietas alimenticias.[26]

Finalmente, al no existir una posición clara ni normada respecto a la producción de agro combustibles ni del uso de insumos transgénicos, en la práctica se permite su incorporación a las propuestas productivas de algunas gobernaciones y municipios.

3.2.1. Dinamización integral de las capacidades productivas territoriales

Si hay alguna certeza en el comportamiento de la producción agrícola en Bolivia, esa certeza, cual moneda corriente, tiene dos caras: la oferta de alimentos depende cada vez más de los empresarios

---

23 CRESPO Miguel, El mito de la Seguridad y Soberanía Alimentaria en Bolivia, para la Asamblea de Instituciones de la AIPE, La Paz 2011.

24 Ídem nota al píe de Pg. 24.

25 Ídem nota al píe de Pg. 25.

26 Fundación Tierra. Comer de la tierra? Informe 2012. La Paz , 2013

agroindustriales del oriente y de las importaciones; la producción campesina indígena –como parte del PIB agropecuario- disminuye, invariablemente, todos los años desde hace una década[27].

El gran problema es uno solo: los muy bajos rendimientos agrícolas. Estos bajos rendimientos se deben al deterioro de suelos y a los efectos adversos del clima, pero también a la falta de medidas estructurales de apoyo a los productores como ser la provisión de insumos productivos, la investigación científica, la tecnología e innovación, la falta de sistemas de riego y la mejora de caminos, que permitan superar la baja producción agrícola de los principales productos de la canasta familiar tradicionalmente producidos por la agricultura familiar campesina (AFC).

Estos bajísimos rendimientos son un indicador definitivo que muestra la falta de resultados en las políticas públicas agropecuarias que estimulan la producción agropecuaria. Si bien en el diseño de los programas se plantean medidas integrales que contemplan acceso a tierra agrícola, apoyo a la producción con insumos productivos, créditos y asistencia técnica, para lograr la seguridad con soberanía alimentaria, en la práctica se observa que esas metas no se alcanzan debido principalmente a insuficiencias en la gestión pública, baja y deficiente ejecución de los limitados recursos presupuestados, y dispersión en el apoyo productivo en una franca sobreposición territorial en la que incluso se repiten medidas infructuosamente.

Estas debilidades patentizan un insuficiente proceso de planificación que impide agregar los esfuerzos de los distintos programas hacia el objetivo mayor que es garantizar la seguridad y soberanía alimentarias, generando excedentes exportables. Ante esa falta de norte, los principales actores, los pequeños productores campesinos, asumen una posición reactiva a los estímulos gubernamentales y pragmática en el sentido de no dejar escapar los recursos que en muchos casos son desviados a otros fines no agropecuarios. Ahora bien, los que sacan mayor provecho de esta situación son los sectores mejor informados, es decir, los más cercanos a la sede de gobierno o, sencillamente, los que tienen mayor poder político sindical. En ellos, prácticamente, se disuelve el esfuerzo estatal.

3.3. Exportación e importación de alimentos

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

A pesar de ciertos esfuerzos aislados, no se ha podido mantener de manera sostenible la producción de excedentes en la elaboración de alimentos que permitan asegurar la creación de reservas para épocas de crisis de abastecimiento. Cada vez se depende más de las importaciones, del contrabando y de las donaciones en algunos rubros.

Hasta 1999, las importaciones de alimentos no sobrepasaban las 200 mil toneladas métricas. A partir de ese año, las importaciones están por encima de las 250 mil toneladas, hasta llegar a una cifra, estimada por el MDRyT, de 407.334 toneladas para la gestión 2011, debido tanto a la baja en la producción interna como a los cambios en los patrones alimenticios que han substituido el consumo de tubérculos por fideo. En diez años el volumen de alimentos importados se ha duplicado.

---

[27] Ídem nota al píe de Pg. 25.

Los cambios en los patrones alimenticios, a su vez, y debido sobre todo a procesos de urbanización, han provocado una disminución del consumo de productos tradicionales como los cereales andinos y tubérculos. En las ciudades, especialmente, se han introducido en la canasta familiar alimentaria productos transformados provenientes de otros países, sobre todo lácteos y sus derivados. Otro componente importante en la importación de productos agrícolas, son las semillas, cereales, oleaginosas, forrajes, hortalizas y frutas.

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

En general, el modelo de desarrollo económico agro exportador -el agronegocio- , apoyado y mostrado como exitoso por el actual Gobierno, está avanzando a nuevas áreas, entre ellas los territorios indígena originario campesinos (TIOC).

3.4. Inversión, financiación interna

Según Roxana Liendo, el Presupuesto General de la Nación de la gestión 2012 fue de Bs.145.943.- millones, equivalentes $us.21.244 millones. La desagregación de esta cifra, analizando su destino, confirma y refrenda la apuesta gubernamental por un modelo de desarrollo extractivista primario exportador, pues el 91,9% del total de la inversión proyectada para el año se destina al sector de hidrocarburos y energía (el 85,03%) y a minería y metalurgia (el 6,86%). El porcentaje del presupuesto nacional asignado a la diversificación productiva y economía plural es de apenas el 3,46%; un 3,13% se destina al desarrollo económico, y el restante 1,52% a desarrollo rural y tierras, haciendo un total del 8,11% del monto total. Entre los principales ítems para el sector agropecuario figuran $us.4.- millones para el Seguro Agrícola Pachamama y $us.6.- millones para fomento y desarrollo pecuario y leche[28].

Esta planificación de la inversión económica interna dentro del presupuesto general de la nación para el 2012 demuestra la escasa prioridad que el gobierno le otorga a la producción de alimentos para la seguridad y soberanía alimentarias.

[28] Ídem nota al píe de Pg. 24.

4. ¿Cómo mejorar los resultados y mitigar las limitaciones encontradas?

Aquí se sugiere un conjunto de ideas relativas a la producción de alimentos, y también de orden administrativo, para debatir sobre caminos alternativos para lograr seguridad alimentaria, con soberanía y derechos en Bolivia.

Para este efecto, se formularán opiniones tomando en cuenta la producción de alimentos, las importaciones, exportaciones, planificaciones, las decisiones plasmadas en políticas públicas, la coordinación de instancias de gobierno, aquellos aspectos relacionados directamente al acceso a los alimentos y sus precios, y finalmente al empleo y a los ingresos de los bolivianos para adquirir alimentos y "Saber alimentarse para vivir bien".

Esta última referencia tiene que ver directamente con los porcentajes de pobreza extrema nacional —por línea de pobreza— que, pese a las mejoras aludidas los últimos años, señala que de cada 100 personas 26 son pobres, es decir, una cuarta parte de la población nacional. Ese porcentaje crece, además, cuando hablamos de la población rural, donde 48 de cada 100 bolivianos son pobres.

Se trata de una pobreza vinculada a la desnutrición crónica nacional, reflejada en la baja estatura de bolivianos y bolivianas, que según el informe 2011 del Consejo Nacional de Alimentación y Nutrición (CONAN), con base al Sistema Nacional de Información en Salud (SNIS), establece que de cada 100 bolivianos, 9,5 son desnutridos crónicos, mayoritariamente niños y niñas.

Para mejorar esta situación, la seguridad alimentaria en Bolivia no debería trabajarse solamente como un tema sectorial, generalmente agropecuario (y a veces hasta clínico), sino en sus múltiples aspectos y relaciones vinculadas.

Toda la información sobre seguridad alimentaria tendría que estar concentrada en alguna instancia gubernamental de manera sistemática, regular y completa, para que los tomadores de decisiones tengan acceso a datos sobre situaciones generales y resúmenes periódicos, consistentes y claros.

No está claro en qué órganos del gobierno o del Estado se decide la política agropecuaria, y especialmente la de seguridad alimentaria. Aparentemente sigue siendo el Ministerio de Economía y Finanzas.

No existe una instancia institucionalizada y ordenada que comunique al gobierno con la sociedad civil, una instancia verdaderamente amplia y democrática (no solamente el partido de gobierno, y los movimientos sociales afines), para abordar, discutir y avanzar en la seguridad alimentaria.

Es indispensable fortalecer y establecer una coordinación intersectorial que se complemente —y que no se obstruya y perjudique—, que se ordene y evite las dualidades de fines, objetivos y funciones como las que, al parecer, se registran entre el Consejo Nacional de Alimentación y Nutrición (CONAN) y el Consejo Plurinacional Económico Productivo (COPEP) creado por la Ley 144.

Planificación: visión a largo plazo y de proceso

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

Mirar lejos quiere decir, realizar propuestas de planificación de la producción, de los mecanismos de promoción y fomento, y de los procesos de transformación a partir de la identificación de las necesidades nacionales, de manera que se eviten la discrecionalidad y la ineficiencia en el gasto público. El diseño de políticas, planes, estrategias y nuevos programas, deberá hacerse sobre bases reales, y esto significa impulsar la realización del censo agropecuario con la participación y compromiso de todos los sectores. Es necesario contar con datos que muestren la verdadera realidad respecto a la estructura agraria, el uso de suelos y otros factores productivos.

Mirar lejos quiere decir contar con sistemas de planificación, seguimiento y evaluación que permitan medir y mostrar los avances y logros de estas políticas públicas; quiere decir también consolidar e impulsar la institucionalidad creada para llevar adelante la ejecución que, por falta de recursos financieros suficientes, vienen realizando parcialmente algunas agencias de la cooperación internacional.

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

Se trata de trabajar, de manera práctica, una relación de vínculos lógicos interministeriales y sectoriales a la cabeza de una instancia de coordinación y gobernanza —ministerio— con obligaciones de coordinación, protocolos y órdenes específicas para la interactuación y articulación que haga posible el armado y trabajo de la ejecución de políticas públicas contra el hambre y por la seguridad y soberanía alimentaria con derechos humanos.

Aquí vale la pena echar mano de la experiencia brasileña del CONSEA (Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria), el que, por pedido boliviano y oferta del Brasil, asesoró los primeros años al actual gobierno en el fortalecimiento del CONAN y de EMAPA, para que se parezcan a la EMBRAPA brasileña y forjen algo similar al famoso Programa FOME CERO (Hambre Cero), y para que los bolivianos y bolivianas tengan éxito en el Programa Desnutrición Cero. [29]

Hace falta pues, en Bolivia, y para mirar lejos, una participación real de la sociedad civil, de todas sus instancias y con todas sus competencias y experiencias reconocidas, sin controles ni sujeción a las políticas partidarias, para que sean parte de la vida pública del país, parte sustancial de las propuestas y ejercicios de los diferentes programas estatales para vivir bien.

Tierra y territorio

[29] El CONSEA brasileño es un organismo público ubicado en la Presidencia de la República y está integrado por la representación de 17 ministerios, todos relacionados de alguna manera con el tema de la alimentación, más otros 34 componentes provenientes de organizaciones de la sociedad civil. Es una experiencia construida entre gobierno y sociedad civil juntos, evaluando, proponiendo y monitoreando políticas públicas. El CONSEA, instaurado el 30 de enero de 2003, tiene una función consultiva y asesora al Presidente en la formulación de políticas y el establecimiento de directrices para el país a fin de garantizar el derecho humano a la alimentación. Por su naturaleza consultiva, no es ni puede ser gestor ni ejecutor de programas, proyectos, políticas o sistemas. Inspirado por las resoluciones de la Conferencia Nacional sobre Seguridad Alimentaria, el CONSEA acompaña y propone distintos programas como el Bolsa Familia, Alimentación Escolar, Adquisición de Alimentos de la Agricultura Familiar y Vigilancia Alimentaria y Nutricional, entre muchos otros.

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

En el caso de las tierras de occidente, es importante titular a los pequeños propietarios rurales y dotarlos de un sistema de registro y catastro para darles seguridad jurídica, y aplicar estrategias de reagrupamiento de las propiedades extremadamente parceladas ideando los mecanismos adecuados con participación y acuerdo de los actores locales y sus organizaciones.

Producción.

A partir de la evaluación de las políticas gubernamentales en el ámbito de la producción, una de cuyas limitaciones es su inadecuada aplicación en los espacios locales, habrá que buscar la indispensable articulación con niveles descentralizados y otros actores rurales, especialmente las organizaciones de productores, así como las universidades y ONG , que hagan accesibles la innovación productiva y la dotación de servicios rurales que permitan saltar brechas de tecnología y de asistencia técnica, mejorando la producción y rendimientos agropecuarios.

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

Hace falta, asimismo, potenciar el mercado interno a través del subsidio a la producción de alimentos esenciales, con vistas a reforzar la capacidad productiva local, la transformación tecnológica y la agregación de valor a través de programas de alcance territorial, basados en experiencias locales. Al mismo tiempo, se hace cada vez más necesario subsidiar el consumo de alimentos de los sectores más vulnerables mediante programas de compras de productos nacionales y locales. Para este efecto, se deberían restar obstáculos y exagerados requisitos, contradictoriamente solicitados por el gobierno a los pequeños y medianos productores, para que éstos puedan vender libremente su producción.

Se ha comprobado por ejemplo que las exigencias del SENASAG no corresponden a las posibilidades técnicas de los campesinos proveedores de alimentos para el desayuno escolar; administrativamente, es también muy difícil que estos productores cumplan con los tributos de todas las normativas estatales, por lo que la Tarjeta Empresarial, el Compro Boliviano, ya usados en gestiones pasadas, deberían ser las herramientas con las que la pequeña producción campesina pueda comercializar su producción.

Finalmente, y también tomando al Brasil como experiencia ejemplar, debería pensarse en la organización de dos instancias rectoras (ministerios), para que de manera coordinada, pero sobretodo diferenciada, uno de ellos se ocupe de la producción familiar campesina, y el otro de la industrial.

ANEXO 1.- Leyes, estrategias y políticas en seguridad y soberanía alimentaria, tomando en cuenta la producción de la agricultura familiar para consumo local y nacional; compras nacionales.

Fuente: Gaceta Oficial de Bolivia; Elaboración: AIPE

LEYES	Compras	Alimentación	Estado	Productos	Agricultura Familiar
Nro. 338 LEY DE ORGANIZACIONES ECONÓMICAS CAMPESINAS, INDÍGENA ORIGINARIAS – OECAS Y DE ORGANIZACIONES ECONÓMICAS COMUNITARIAS – OECOM PARA LA INTEGRACIÓN DE LA AGRICULTURA FAMILIAR SUSTENTABLE Y LA SOBERANÍA ALIMENTARIA	ARTÍCULO 21. (ASISTENCIA TÉCNICA Y FOMENTO)II I. El Estado Plurinacional, promoverá el incremento en los márgenes de excedentes de los actores de la agricultura familiar sustentable, mediante la reducción de costos de producción a través de la provisión colectiva de insumos, quienes podrán asociarse para realizar la compra colectiva de insumos primarios e intermedios a precios preferenciales fortaleciendo la asociatividad para la soberanía alimentaria.	ARTÍCULO 4. (FINALIDAD). Contribuir al logro de la soberanía y seguridad alimentaria para el Vivir Bien de las bolivianas y los bolivianos, a través de la agricultura familiar sustentable, como parte del proceso de la Revolución Productiva Comunitaria Agropecuaria y el Desarrollo Integral de la economía plural, en armonía con la Madre Tierra; siendo el derecho a la alimentación un derecho humano.	ARTÍCULO 17. (OBLIGACIONES DEL ESTADO PLURINACIONAL). El Estado Plurinacional de Bolivia en todos sus niveles de organización territorial en el marco de sus competencias, tiene las siguientes obligaciones respecto a la agricultura familiar sustentable: 1. La agricultura familiar sustentable, las Organizaciones Económicas Campesinas, Indígena Originarias – OECAS, las Organizaciones Económicas Comunitarias – OECOM, y las familias productoras indígena originario campesinas, interculturales y afrobolivianas organizadas en la agricultura familiar, serán fortalecidas a través de las políticas y estrategias nacionales.		ARTÍCULO 18. (DEBERES DE LA SOCIEDAD Y DE LAS PERSONAS). Además de los deberes establecidos en la Constitución Política del Estado, la Ley N° 071 de “Derechos de la Madre Tierra”, y la Ley N° 300 “Ley Marco de la Madre Tierra y Desarrollo Integral para Vivir Bien”, las personas de forma individual y colectiva, tienen el deber de valorar el consumo de alimentos nacionales producidos por la agricultura familiar sustentable y difundir los mismos a nivel nacional e internacional.

LEYES	Compras	Alimentación	Estado	Productos	Agricultura Familiar
		ARTÍCULO 7. (PRINCIPIOS). Los principios que orientan al Estado Plurinacional de Bolivia y a la Sociedad, y que rigen la presente Ley, además de los establecidos en el Artículo 6 de la Ley N° 144 de la "Revolución Productiva Comunitaria Agropecuaria", y el Artículo 4 de la Ley N° 300 "Ley Marco de la Madre Tierra y Desarrollo Integral para Vivir Bien", son: 3. Diversificación Productiva. Se asume la obligación de promover la diversificación productiva como estrategia implementada por la agricultura familiar sustentable, a través de las Organizaciones Económicas Campesinas, Indígena Originarias – OECAS, las Organizaciones Económicas Comunitarias – OECOM, y las familias productoras indígena originario campesinas, interculturales y afrobolivianas organizadas en la agricultura familiar sustentable, para ampliar la variedad de la producción y los usos de sus recursos existentes, en armonía con la Madre Tierra en busca de asegurar la alimentación con soberanía.	ARTÍCULO 17. (OBLIGACIONES DEL ESTADO PLURINACIONAL). El Estado Plurinacional de Bolivia en todos sus niveles de organización territorial en el marco de sus competencias, tiene las siguientes obligaciones respecto a la agricultura familiar sustentable: 13. En el marco de la política económica, el nivel central del Estado facilitará el acceso a la capacitación técnica, a la tecnología, a los créditos, a la apertura de mercados y al mejoramiento de procesos productivos de la agricultura familiar sustentable.		
		ARTÍCULO 23. (PROVEEDORES DE ALIMENTOS). El Estado Plurinacional de Bolivia, incorporará a los sujetos de la agricultura familiar sustentable como proveedores de alimentos para el Programa de Alimentación Complementaria Escolar, el Subsidio de Lactancia Materna y otros.	ARTÍCULO 21. (ASISTENCIA TÉCNICA Y FOMENTO). El Estado Plurinacional, promoverá el incremento en los márgenes de excedentes de los actores de la agricultura familiar sustentable, mediante la reducción de costos de producción a través de la provisión colectiva de insumos,		

LEYES	Compras	Alimentación	Estado	Productos	Agricultura Familiar
			quienes podrán asociarse para realizar la compra colectiva de insumos primarios e intermedios a precios preferenciales fortaleciendo la asociatividad para la soberanía alimentaria.		

LEYES	Compras	Alimentación	Estado	Productos	Agricultura Familiar
Nro. 300 LEY MARCO DE LA MADRE TIERRA Y DESARROLLO INTEGRAL PARA VIVIR BIEN		Artículo 13. (SABER ALIMENTARSE PARA VIVIR BIEN). El Estado Plurinacional de Bolivia promoverá el derecho a la alimentación y a la salud con soberanía y seguridad alimentaria, considerando complementariamente en el saber alimentarse todos los objetivos del Vivir Bien, mediante los siguientes aspectos principales: 1. Desarrollo de acciones estatales para el fortalecimiento de los sistemas económicos, productivos, sociales, culturales, políticos y ecológicos de las poblaciones con mayores problemas en la realización del Saber Alimentarse para Vivir Bien en el marco de la reconstitución integral de sus capacidades.	Artículo 18. (ORIENTAR LA INVERSIÓN Y DISTRIBUCIÓN DE LA RIQUEZA DEL ESTADO CON JUSTICIA SOCIAL). El Estado Plurinacional de Bolivia creará condiciones para que la distribución de la riqueza generada por los sectores estratégicos de la economía, basados en el aprovechamiento y transformación de los recursos naturales renovables y no renovables, tenga un impacto directo en la construcción de una sociedad más justa, equitativa y solidaria sin pobreza material, social y espiritual, mediante los siguientes criterios principales: 1. Potenciamiento productivo de las diferentes formas de la economía plural con énfasis en los pequeños productores y en la economía comunitaria.		Artículo 18. (ORIENTAR LA INVERSIÓN Y DISTRIBUCIÓN DE LA RIQUEZA DEL ESTADO CON JUSTICIA SOCIAL). El Estado Plurinacional de Bolivia creará condiciones para que la distribución de la riqueza generada por los sectores estratégicos de la economía, basados en el aprovechamiento y transformación de los recursos naturales renovables y no renovables, tenga un impacto directo en la construcción de una sociedad más justa, equitativa y solidaria sin pobreza material, social y espiritual, mediante los siguientes criterios principales: 1. Potenciamiento productivo de las diferentes formas de la economía plural con énfasis en los pequeños productores y en la economía comunitaria.

LEYES	Compras	Alimentación	Estado	Productos	Agricultura Familiar
Nro. 144 LEY DE LA REVOLUCIÓN PRODUCTIVA COMUNITARIA AGROPECUARIA		Artículo 7. (DEFINICIONES). Para efectos de la presente Ley se entenderá por: 8. Productos Estratégicos. Son aquellos productos que directa o indirectamente forman parte de la alimentación diaria del pueblo boliviano, de la constitución de reservas y oportunidades de exportación que el Estado en ejercicio de la soberanía alimentaria identificará y priorizará periódicamente, en función a la planificación participativa estratégica alimentaria y las necesidades de la población sobre la base de información oficial.	Artículo 11. (DISEÑO DE POLÍTICAS PÚBLICAS). Se reconoce a las comunidades indígena originario campesinas, comunidades interculturales y afrobolivianas, el derecho de participar en el diseño de políticas públicas y ejercer el control social a la gestión pública del sector agropecuario, al destino de los recursos fiscales, a la calidad de los servicios públicos, al manejo transparente de la información en todos los niveles del Estado y al control social de las empresas e instituciones públicas y empresas mixtas en todos los niveles del gobierno y las entidades territoriales autónomas.	Artículo 19. (POLÍTICA DE INTERCAMBIO Y COMERCIALIZACIÓN). II. Con la finalidad de lograr la soberanía alimentaria, se establecen los siguientes lineamientos: 3. Se dará preferencia en la asignación de subsidios a favor de las y los productores nacionales respecto de los subsidios a las importaciones.	
		Artículo 20. (POLÍTICA DE PROMOCIÓN DEL CONSUMO NACIONAL). II. El nivel central del Estado y las entidades territoriales autónomas según su ámbito competencial, deberán: 2. Ampliar la cobertura del Programa de Alimentación Complementaria Escolar en los niveles inicial, primario y secundario de las unidades educativas públicas y de convenio.	Artículo 17. (POLÍTICA DE ACOPIO Y RESERVA). II. Es responsabilidad del Estado en todos sus niveles crear, promover y mantener reservas estratégicas agroalimentarias, para garantizar la disponibilidad de alimentos estratégicos en caso de contingencias que pudieran afectar el normal funcionamiento del proceso de intercambio y distribución.	Artículo 19. (POLÍTICA DE INTERCAMBIO Y COMERCIALIZACIÓN). II. Con la finalidad de lograr la soberanía alimentaria, se establecen los siguientes lineamientos: 4. Se establecerán disposiciones especiales para que los productos agropecuarios lleguen directamente a los consumidores a precios accesibles, a través de empresas estatales autorizadas para la compra de la producción local a precio justo para las y los	

LEYES	Compras	Alimentación	Estado	Productos	Agricultura Familiar
				productores y venta de dichos productos a las y los consumidores.	
		Artículo 20. (POLÍTICA DE PROMOCIÓN DEL CONSUMO NACIONAL). II. El nivel central del Estado y las entidades territoriales autónomas según su ámbito competencial, deberán: 3. Incorporar a las comunidades indígena originario campesinas, comunidades interculturales y afrobolivianas como entidades proveedoras de alimentos para el Programa de Alimentación Complementaria Escolar y el Subsidio de Lactancia Materna, con este fin se establecerá la normativa necesaria para que sean habilitadas como entidades de provisión de bienes y servicios.	Artículo 26. (GARANTÍA DE PROVISIÓN DE ALIMENTOS). Se declara al sector agropecuario como sector estratégico para la producción de alimentos. A fin de garantizar su producción y abastecimiento a precio justo, el Estado tomará las medidas necesarias para garantizar la oferta oportuna y adecuada de alimentos estratégicos suficientes que permitan satisfacer las necesidades de alimentación del pueblo boliviano.	Artículo 47. (FONDOS CONCURRENTES DEPARTAMENTALES PRODUCTIVOS). I. En el marco de sus competencias, los gobiernos autónomos departamentales podrán constituir Fondos Concurrentes Departamentales Productivos en su jurisdicción, para el fomento y mejoramiento de la producción agropecuaria particularmente comunitaria, organizaciones económicas comunitarias y de asociaciones de productores activos no vinculados a una comunidad pero organizados de forma articulada con las mismas.	

LEYES	Compras	Alimentación	Estado	Productos	Agricultura Familiar
		Artículo 25. (POLÍTICA DE ATENCIÓN DE EMERGENCIAS ALIMENTARIAS). En caso de fenómenos asociados a desastres naturales e intervenciones antrópicas que pongan en riesgo el acceso a la alimentación, el Estado implementará programas para dotar de alimentos suficientes a las poblaciones afectadas, fomentando la compra de alimentos locales mediante un trabajo coordinado entre las instituciones competentes.	Artículo 41. (EMPRESA DE APOYO A LA PRODUCCION DE ALIMENTOS – EMAPA). I. El nivel nacional de Estado fortalecerá a la Empresa de Apoyo a la Producción de Alimentos – EMAPA, creada mediante Decreto Supremo Nº 29230 de fecha 15 de agosto de 2007, constituyéndose como Empresa Pública Nacional Estratégica, con el objeto de: apoyar a los sectores de la cadena productiva de alimentos, la producción agropecuaria y agroindustrial, en productos que sean deficitarios en Bolivia, contribuir a la estabilización del mercado interno de productos agropecuarios y agroindustriales, y a la comercialización de la producción agrícola en el mercado interno y externo.	Artículo 49. (TRANSFERENCIAS CONDICIONADAS DE LOS FONDOS CONCURRENTES PRODUCTIVOS DEPARTAMENTALES). Se autoriza el establecimiento de mecanismos de transferencias condicionadas para el fomento y mejoramiento de la producción y productividad agropecuaria, en beneficio de las Organizaciones Económicas Comunitarias – OECOM y las asociaciones de productores activos organizados de forma articulada con las comunidades, para las que se demuestre la necesidad considerando criterios de incidencia de pobreza, emigración, zonificación y otros que correspondan, así como dificultades de acceso a otras alternativas de financiamiento.	

LEYES	Compras	Alimentación	Estado	Productos	Agricultura Familiar
		DISPOSICIONES TRANSITORIAS NOVENA. De acuerdo a lo establecido en el Parágrafo II, Numeral 3 del Artículo 20 de la presente Ley, el Órgano Ejecutivo, en el plazo de noventa (90) días hábiles a partir de la publicación de la presente Ley, emitirá normativa para la ampliación preferente del servicio de provisión de productos a favor de las comunidades indígena originario campesinas, comunidades interculturales y afrobolivianas para el Programa de Alimentación Complementaria Escolar y el Subsidio de Lactancia Materna.			

ANEXO 2

Políticas, programas, leyes, proyectos de leyes, bonos, decretos supremos, declaraciones, actores y ministerios relacionados con la seguridad, soberanía y derecho a la alimentación

A.1. Política de Protección Social y Desarrollo Integral

El 22 de agosto de 2007 se promulgó el Decreto Supremo (DS) 29246 que establece la Política Social y Desarrollo Integral Comunitario con los siguientes objetivos: a) contribuir a erradicar las causas estructurales de la pobreza, extrema pobreza, exclusión, vulnerabilidad y riesgos de personas focalizando la inversión productiva-social en poblaciones con mayores niveles de vulnerabilidad; b) coadyuvar a la restitución y fortalecimiento de los derechos y capacidades (económicas, financieras, humanas, naturales y sociales) de la población indígena, originaria y campesina; y c) fortalecer el modelo comunitario urbano y rural sustentado en valores de la comunidad.

Este DS, que consta de 11 artículos, plantea un marco institucional integrado por el Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONAPES) y el Ministerio de Planificación del Desarrollo como instancia máxima de coordinación. Propone una estrategia basada en la generación de oportunidades a través de los programas “Desnutrición Cero” y “Mi Primer Empleo Digno”, y del bono “Juancito Pinto“. Los programas “Comunidades en Acción”, “Comunidades Recíprocas” y “Comunidades Solidarias”, descritos en el Plan Nacional de Desarrollo (PND), son la base del llamado Desarrollo Integral Comunitario.

Esta política se financiaría con recursos de contravalor, de la cooperación internacional y del Tesoro General de la Nación (TGN), autorizando a prefecturas (hoy gobernaciones) y municipios la utilización de los recursos del IDH e ingresos propios.

A.2. Programa multisectorial entre ministerios / Programa Multisectorial Desnutrición Cero (PMDC)

Este programa es uno de los principales componentes del PND y tiene como objetivo la erradicación de la desnutrición infantil en niñas y niños menores de 5 años. Para su ejecución se destacan tres estrategias:

I. Consejos municipales de alimentación y nutrición (COMANE)

Los COMANE son instancias de articulación entre los gobiernos municipales y la sociedad civil sobre políticas de seguridad alimentaria nutricional en las cuales se debe promover la participación y el empoderamiento de la población. Estas instancias tienen el reto de constituirse en espacios que faciliten una buena gobernanza municipal teniendo en cuenta siempre la participación activa de todos los actores sociales involucrados en el desarrollo municipal.

II. Incentivo municipal

El llamado incentivo municipal es un apoyo financiero complementario cuyo monto único y máximo es de $us.50.000.- Este monto, otorgado al municipio priorizado se financia con recursos del fondo canasta del PMDC y está orientado a premiar el esfuerzo ya desplegado por los municipios en la implementación del PMDC. Sus objetivos son: a) contribuir a la sostenibilidad de las actividades de los municipios priorizados para erradicar la desnutrición infantil en su ámbito territorial; b) lograr que los Gobiernos Municipales inscriban recursos ordinarios en sus Programas Operativos Anuales

(POA) para la ejecución de proyectos multisectoriales de inversión pública orientados a la erradicación de la desnutrición infantil; y c) hacer que los gobiernos municipales utilicen los recursos del Incentivo Municipal en actividades que contribuyan sostenibilidad de las actividades de los municipios priorizados.

A.3. Leyes

No existe todavía en el país una ley específica sobre soberanía alimentaria. La Asamblea Legislativa Plurinacional, sin embargo, viene trabajando la redacción de leyes como la de la Política Nacional de Inocuidad de Alimentos, Alimentación Complementaria Escolar y decretos reglamentarios a la Ley 144 Ley de la Revolución Productiva Comunitaria Agropecuaria, entre otros.

Es importante destacar que Bolivia ha sido el escenario de la 42 Asamblea General de la Organización de Estados Americanos (OEA) en junio de 2012, oportunidad en la que los representantes de los países de este organismo regional recibieron de las organizaciones sociales una resolución que privilegia el derecho a la alimentación desde la perspectiva de la soberanía y seguridad alimentaria.

A.3.1. Ley de Municipalidades

Tiene por objeto regular el régimen municipal establecido en el Titulo VI de la Parte Tercera, Artículos 200 al 206, de la Constitución Política del Estado.

Su competencia es la planificación y promoción del desarrollo humano sostenible en el ámbito urbano y rural de los municipios.

A.3.2. Ley marco de Autonomías

La Ley Nº 031, Marco de Autonomías y Descentralización “Andrés Ibáñez”, reconoce a Bolivia como en un Estado unitario social de derecho plurinacional comunitario, libre, independiente, soberano, democrático, intercultural, descentralizado y con autonomías, que garantiza la libre determinación de las naciones y pueblos indígena originario campesinos preservando la unidad del país.

Uno de sus principales objetivos es la formulación y aprobación de políticas generales de protección a la producción agropecuaria y agroindustrial que contribuyan a la seguridad y soberanía alimentaria del país.

A.3.3. Ley de Deslinde Jurisdiccional

La Ley de Deslinde Jurisdiccional, Nro. 073 de 29 dic. 2010, tiene por objeto regular los ámbitos establecidos en la Constitución Política del Estado entre la jurisdicción indígena originaria campesina y las otras jurisdicciones, determinando los mecanismos de coordinación y cooperación entre estas jurisdicciones en el marco del pluralismo jurídico.

A.4. Anteproyectos de Leyes

A.4.1. Anteproyecto de Ley de Desayuno Escolar

Este anteproyecto de ley, cuya elaboración está a cargo del Ministerio de Educación y Deportes a través de su Unidad de Alimentación Escolar, tiene el objetivo de combatir la desnutrición infantil y

evitar la deserción escolar. La ley deberá fijar la nueva política nacional sobre la alimentación complementaria escolar.

A.4.2. Anteproyecto Ley de Tierras

Esta norma tiene por objeto establecer el régimen de distribución de tierras y la estructura orgánica y atribuciones del Servicio Nacional de Reforma Agraria (SNRA). Deberá, asimismo, normar el saneamiento de la propiedad agraria y el desarrollo de la jurisdicción agroambiental y sus procedimientos.

El artículo 5 de este anteproyecto de ley desarrolla el concepto de llamada "Función Social":

I. La Función Social es el aprovechamiento sustentable de la tierra constituyendo fuente de subsistencia y bienestar y desarrollo sociocultural de sus titulares.

II. La pequeña propiedad, la propiedad comunitaria o colectiva, deben cumplir con la Función Social.

III. En el cumplimiento de la Función Social se aplicarán las normas propias de las comunidades indígena originaria campesinas del lugar.

A.5. Bono "Juancito Pinto"

Mediante Decreto Supremo N° 29321 de 24 de octubre de 2007, se establecen el marco institucional y los mecanismos técnicos operativos, administrativos y financieros para la entrega del Bono "Juancito Pinto", instituido como un subsidio de incentivo a la permanencia escolar. La medida se inscribe en el marco de la Política de Protección Social y Desarrollo Integral Comunitario del PND, y es definida en consideración a que las tasas de inasistencia y abandono escolar no se han reducido de manera significativa, afectando la permanencia escolar y el cumplimiento de los Objetivos del Milenio.

El monto del bono alcanza a Bs.200.-, y sus beneficiarios son niños y niñas del nivel primario hasta 6$^{to.}$ Grado, así como alumnos de educación especial y de educación juvenil alternativa.

El Decreto Supremo establece las siguientes fuentes del financiamiento de este Bono: Yacimientos Fiscales Bolivianos, Corporación Minera de Bolivia y recursos del Tesoro General de la Nación, particularmente recursos procedentes del Impuesto Directo a los Hidrocarburos, IDH.

A.6. Decretos Supremos

A.6.1. Decreto Supremo Nº 28667, Adecuación del CONAN

El Consejo Nacional de Alimentación y Nutrición (CONAN) ha sido creado por el Decreto Supremo N° 27029 de 8 de mayo de 2003 y modificado por el Decreto Supremo N° 28667 de 5 de abril de 2006 con la finalidad de impulsar la nueva Política Nacional de Seguridad Alimentaría y Nutricional.

A.6.2. Decreto Supremo N° 1254

El CONAN tiene por objetivo impulsar y coordinar la participación de las instituciones del sector público y de la sociedad civil en la elaboración de la Política de Alimentación y Nutrición, así como la difusión, seguimiento e implementación de programas de alimentación y nutrición culturalmente

apropiados para todo el ciclo de vida, orientadas a la realización del derecho a la alimentación adecuada.

A.6.3. Decreto Supremo 1312, de Creación del COPEP

Tomando en cuenta el Artículo 37 de la Ley Nº 144, de 26 de junio de 2011, de la Revolución Productiva Comunitaria Agropecuaria, el DS 1312 se crea el Consejo Plurinacional Económico Productivo (COPEP) y los consejos económicos productivos departamentales, regionales, provinciales y municipales. Asimismo, dispone su organización interna.

Así, queda definido en el marco de la implementación de las políticas de la Revolución Productiva Comunitaria Agropecuaria y se hace necesario crear una institucionalidad para la planificación, seguimiento y evaluación con el objetivo de garantizar la seguridad alimentaria con soberanía.

A.7. Declaraciones

A.7.1. Reunión de la Organización de los Estados Americanos: "Seguridad Alimentaria con Soberanía en las Américas", junio de 2012. Declaración de Cochabamba

El Estado Plurinacional de Bolivia, en la versión original de la Declaración de Cochabamba con motivo de la reunión de la OEA titulada "Seguridad Alimentaria con Soberanía en las Américas", sostenía que los alimentos no son una mercancía sino dones de la Madre Tierra. Señalaba, además, que 925 millones de personas sufren subnutrición o hambre crónica, y de ellos, aproximadamente 45 millones viven en América Latina y el Caribe, constituyendo el 9% de su población.

En dicha versión, el los gobiernos de Bolivia, América Latina y el Caribe, declaran que la región enfrenta problemas de producción, acceso y consumo de alimentos frente a los problemas generados por la competencia de la producción bioenergética y los denominados biocombustibles, todo bajo la influencia de la economía global y la privatización del uso de semillas que escapan supuestamente al control de los Estados y a los productores nacionales.

El mayor énfasis de la declaración original, sometida al debate por las autoridades de Bolivia, descansó en el concepto de que la soberanía alimentaria implica la capacidad de los Estados y sus pueblos de implementar sus políticas y estrategias alimentarias y nutricionales soberanamente y dentro del concepto de "Saber Alimentarse y Vivir Bien", planteando un nuevo orden alimentario a completarse en 2013, y promoviendo el consumo de la quinua por su alto contenido de proteínico. Por todo ellos, propuso promover el 2013 como Año Internacional de la Quinua.

Después de los debates que se produjeron en la reunión, el documento original experimentó numerosas modificaciones, aprobándose la Declaración de Cochabamba sobre "Seguridad Alimentaria con Soberanía en las Américas" (AG/DEC.69XLII-0/12) que, en su parte resolutiva, señala la necesidad de promover los siguientes compromisos y acciones: a) el compromiso de erradicar el hambre y la malnutrición en la región; b) fortalecer la capacidad de los pequeños agricultores; c) promover acceso al agua potable y saneamiento; d) encargar a la Secretaría General fortalecer la coordinación en el IICA; y e) solicitar al Consejo Permanente de la OEA que convoque a una reunión especial sobre la situación alimentaria y nutricional en las Américas conjuntamente la Organización Panamericana de la Salud (OPS), el Programa Mundial de Alimentosa, la FAO, el BID y la Iniciativa América Latina sin Hambre.

A.7.2. Declaración de Tiquipaya, Cochabamba-Bolivia, “Conferencia Mundial de los Pueblos sobre el Cambio Climático y los Derechos de la Madre Tierra, abril 2010”.

La referida Declaración afirmó que la Soberanía Alimentaria es “el derecho de los pueblos a definir su propias políticas y estrategias sustentables de producción, distribución y consumo de alimentos que garanticen el derecho a la alimentación para toda la población, con base en la pequeña y mediana producción, respetando sus propias culturas y la diversidad de los modos campesinos, pesqueros e indígenas de producción agropecuaria de comercialización y de gestión de espacios rurales, en los cuales la mujer desempeña un papel fundamental”.

A.8. Actores

A.8.1. Ministerios

Las políticas de Estado que garanticen la seguridad con soberanía alimentaria, nutricional, y el derecho de todos los bolivianos a una alimentación adecuada es una tarea que les compete a los ocho ministerios: Ministerio de Desarrollo Rural y Tierras; Ministerio de Desarrollo Productivo y Economía Plural; Ministerio de Salud y Deportes; Ministerio de Educación, Ministerio de Medio Ambiente y Agua; Ministerio de Justicia; y Ministerio de Planificación del Desarrollo.

A.8.2. Consejos

Los Consejos creados para la ejecución de políticas relacionadas con la soberanía alimentaria, nutricional y del derecho a una alimentación adecuada son los siguientes:

- El Consejo Nacional la alimentación y Nutrición (CONAN), creado por Decreto Supremo para promocionar el derecho a la alimentación.
- El Consejo Nacional de Producción Ecológica (CONAPE), creado por Ley Nº 3525, tiene entre sus tareas la promoción de políticas de desarrollo para la producción ecológica.
- El Consejo Productivo Económico Plurinacional (COPEP), creado por Ley Nº 144 y reglamentado por Decreto Supremo, tiene como objetivo central la articulación del sector productor de alimentos, los actores territoriales y el sector publico para la definición de lineamientos en la producción transformación, comercialización, distribución y consumo de alimentos.

A.8.3.Defensor del Pueblo

El mandato del Defensor del Pueblo, figura jurídica creada por la Ley Nº 1818 del 17 de diciembre de 1997, tiene una relación directa con la defensa de los Derechos Humanos Económicos y Culturales, por tanto, con el Derecho Humano a la Alimentación.

El Artículo 1 de esta ley plantea que la Defensoría del Pueblo es una institución establecida para “velar por la vigencia y el cumplimiento de los derechos y garantías de las personas en relación a la actividad administrativa de todo el sector público; asimismo, vela por la promoción, vigencia, divulgación y defensa de los derechos humanos”.

A.8.4. Gobernaciones y municipios

Gobernaciones y municipios apoyan al Estado central en la implementación de todas las políticas y programas departamentales y municipales.

Estas entidades desarrollan planes departamentales y municipales multisectoriales desde cada CODAN y COMAN con base en el análisis local de medios de vida de las comunidades para abordar los problemas de inseguridad alimentaria, nutricional y generar capacidades para la generación de ingresos; participan, además, junto a las familias y otros actores, en el monitoreo y la evaluación de programas y proyectos de seguridad con soberanía alimentaria y nutricional en las comunidades

Municipios y gobernaciones, brindan información regular y deben rendir cuentas a las comunidades de su jurisdicción sobre los programas y recursos invertidos; finalmente, sensibilizan y apoyan a la población para que incorpore buenas prácticas sanitarias.

A.8.5. Sociedad Civil (movimientos y organizaciones sociales sindicales y productivas, ONG)

Las organizaciones de la sociedad civil deberían promover y participar en la formulación y ejecución de programas, proyectos y políticas públicas de seguridad con soberanía alimentaria y nutrición, en las gobernaciones y municipios, de acuerdo al artículo 242 de la CPE.

Estas organizaciones, por tanto, y según ese mandato constitucional, deben:

- Apoyar a las instancias subnacionales en la promoción del derecho humano a una alimentación adecuada, además de identificar las situaciones de vulnerabilidad e inseguridad alimentaria y casos de desnutrición grave.
- Participar en forma activa en el monitoreo y evaluación de los programas y proyectos de seguridad con soberanía alimentaria y nutricional, para el aumento de ingresos, almacenamiento y comercialización de la producción alimentaria y derechos del consumidor.
- Establecer mecanismos para la movilización de fondos destinados a la implementación de programas de alimentación y nutrición.

A.8.6. Sector privado

El sector privado, en el marco de las políticas nacionales de soberanía alimentaria y nutrición debería liderar el cumplimiento de las siguientes tareas:

I. Realizar inversiones dirigidas a la rehabilitación y expansión de infraestructuras que garanticen la existencia de la seguridad alimentaria participando con recursos con recursos técnicos y financieros en la implementación de programas.

II. Materializar el ejercicio continuo de una economía alimentaria en el medio rural, a través de la producción, transformación, almacenaje y distribución de los productos alimenticios.

III. Diversificar la producción, comercio y uso de la alimentación por las familias bolivianas.

IV. Desarrollar acciones para garantizar la seguridad alimentaria participando en la formulación de políticas y reglamentos, cumpliendo la norma y regulación departamental y municipal en temas como de fortificación e inocuidad de alimentos.

A.8.7. Cooperación Internacional

Las políticas nacionales le asignan a la Cooperación Internacional la asistencia técnica y movilización de recursos financieros para la implementación de programas y apoyo en la

formulación de estrategias en el ámbito de la seguridad con soberanía alimentaria y nutricional, fortaleciendo capacidades institucionales, participando en el monitoreo y la evaluación de programas y proyectos, y apoyando la construcción de infraestructura productiva y coadyuvando en las iniciativas de buena gobernanza.

A.9. Ministerios

A.9.1. Ministerio de Desarrollo Rural y Tierras

Reemplaza al Ministerio de Desarrollo Rural y Medio Ambiente (MDRAyMA). Contiene tres viceministerios (Viceministerio de Coca y Desarrollo Integral, Viceministerio de Desarrollo Rural y Agropecuario, Viceministerio de Tierras). Es el encargado de las políticas de desarrollo rural y agropecuario. Se encarga de asuntos como la promoción de la producción agropecuaria, la titulación de tierras, la investigación y extensión agropecuaria, el seguro agrario, el monitoreo de la situación agropecuaria y agroambiental, la sanidad animal y vegetal, la promoción de la agroecología y el desarrollo alternativo de las zonas productoras de coca.

Sus órganos desconcentrados más importantes son:

- **INIAF** (Instituto Nacional de Innovación Agropecuaria y Forestal). Se encarga de la investigación y extensión agropecuarias.
- **INRA** (Instituto Nacional de Reforma Agraria). Se encarga de la administración y titulación de tierras
- **INSA** (Instituto Nacional del Seguro Agrario) Instancia normativa y operativa del seguro agrario.
- **OAA** (Observatorio Agroambiental). Se encarga de la recolección de información sobre la producción agropecuaria, precios y asuntos ambientales relacionados a la agricultura
- **PASA** (Programa de Apoyo a la Seguridad Alimentaria). Es el antiguo programa del mismo nombre, durante muchos apoyado por la Unión Europea, y ahora convertido en un programa regular del MDRyT. Es el principal órgano ejecutor de proyectos agropecuarios del MDRyT.
- **SENASAG** (Servicio Nacional de Sanidad Agropecuaria e Inocuidad). Se encarga de todos los asuntos que tienen que ver con la sanidad animal y vegetal y la inocuidad alimentaria, especialmente la dirigida a la exportación.
- **UC-CNAPE** (Unidad de Coordinación del Consejo Nacional de Producción Ecológica). Aunque el consejo mencionado es público-privado, la UC-CNAPE se encuentra integrada a la estructura del MDRyT. Se encarga de la promoción de la agricultura ecológica, de la proposición de normas relacionadas, y de temas afines.

A.9.2. Ministerio de Desarrollo Productivo y Economía Plural

Reemplaza al antiguo Ministerio de Industria. Contiene cuatro viceministerios (Viceministerio de Comercio Interno y Exportaciones, Viceministerio de la Industria del Turismo, Viceministerio de Producción Industrial a Mediana y Gran Empresa, Viceministerio de la Micro y Pequeña Empresa. Se encarga de las políticas de fomento a la transformación de productos, juega un rol importante en el aseguramiento del abastecimiento de productos transables, y en el comercio exterior.

Sus órganos desconcentrados más importantes son:

- **PROBOLIVIA:** creada para brindar servicios de desarrollo empresarial para las micro y pequeñas empresas, organizaciones económicas campesinas, asociaciones productivas,

cooperativas y otras organizaciones de productores. Realiza el registro de las unidades productivas. Se interesa especialmente en la agregación de valor.

- **EMAPA:** Empresa de apoyo a la producción de alimentos. Estimula la producción de alimentos por pequeños y medianos productores; forma stocks estatales de algunos alimentos con el propósito de asegurar los suministros y evitar alzas de precios; aplica precios piso y precios techo; realiza ventas de alimentos en forma directa a los consumidores.
- **INSUMOS BOLIVIA:** Compra materias primas e insumos estratégicos para el apoyo directo al desarrollo de unidades productivas; articula la exportación de productos con valor agregado; comercialización y distribución de productos e insumos en el mercado interno.

A.9.3. Ministerio de Medio Ambiente y Agua

Reemplaza al antiguo ministerio de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible. Se encarga de los asuntos relacionados con la gestión del medio ambiente y los recursos naturales.

Tiene tres Viceministerios (Viceministerio de Medio Ambiente, Biodiversidad y Cambios Climáticos, Viceministerio de Recursos Hídricos y Riego, Viceministerio de Agua Potable y Saneamiento Básico).

Sus órganos desconcentrados más importantes son:

- **ABT:** (Autoridad de Fiscalización y Control Social de Bosques y Tierra) Entidad que reemplaza a la antigua Superintendencia Forestal. Administra los derechos de acceso y uso del bosque, monitorea el estado de tierras y bosques, controla las operaciones de los usuarios del bosque.
- **SUSTENTAR:** Entidad creada para administrar los programas “Sustentar” y “Conservar”, orientados a la conservación de la naturaleza y al aprovechamiento sostenible de los recursos naturales.

A.9.4. Ministerio de Salud y Deportes

Se encarga de los asuntos relacionados a la gestión de la salud pública, al control del sector privado y a la gestión del deporte.

Tiene tres Vice ministerios: Viceministerio de Salud y Promoción, Viceministerio de Deportes y Viceministerio de Medicina Tradicional e Interculturalidad.

Su relación con la seguridad alimentaria es muy importante, tanto en la parte preventiva y educativa como en la reparación de la salud.

A.9.5. Ministerio de Educación

Se encarga de la gestión de la educación pública y del control de la privada. Tiene los siguientes viceministerios: Viceministerio de Educación Superior de Formación Profesional, Viceministerio de Educación Alternativa y Especial y Viceministerio de Educación Regular.

Este Ministerio tiene valor en la seguridad alimentaria por la importancia creciente de la alimentación escolar en a dieta de los niños, así como por la influencia de la educación, tanto de los niños mismos, como de sus formadores, los maestros.

A.9.6. Ministerio de Defensa

Se encarga de la defensa nacional. Uno de sus viceministerios, el VIDECI (Viceministerio de Defensa Civil), está a cargo de la gestión de riesgos y reducción de desastres, y se vincula por esa vía con la seguridad alimentaria. Su importancia crece a medida que se expande el esfuerzo del país por dotarse de sistemas de gestión de riesgos y reducción de desastres.

A.9.7. Ministerio de Energía e Hidrocarburos

Se encarga de la gestión de la energía. Tiene tres viceministerios: Exploración de Hidrocarburos, Desarrollo Energético y Energías Alternativas. Los dos últimos están vinculados a temas como la gestión de la biomasa, los biocombustibles, las energías alternativas, etc., que tienen influencia sobre los hogares, grandes demandantes de energía para la cocción de alimentos.

A.9.8. Ministerio de Planificación del Desarrollo

Se encarga de los procesos de planificación de largo plazo, la coordinación y el control de la inversión pública y el financiamiento externo.

Tiene los siguientes viceministerios: Viceministerio de Ciencia y Tecnología, Viceministerio de Planificación Estratégica Plurianual, Viceministerio de Inversión Pública y Financiamiento Externo, Viceministerio de Planificación y Coordinación.

La importancia de este Ministerio radica en que vigila el proceso de la inversión pública, no sólo del propio Gobierno Central, sino de las Gobernaciones y Gobiernos Municipales, pudiendo jugar el papel de orientador y facilitador de inversiones; juega un papel importante en la planificación de la seguridad alimentaria a largo plazo.

Sus órganos desconcentrados más importantes son:

- **UDAPE** (Unidad de Análisis de Políticas Económicas). Se encarga del análisis de las políticas económicas y de otros estudios relacionados al comportamiento de la economía, incluso el de los sectores. Realiza el seguimiento al cumplimiento de las Metas del Milenio.
- **INE** (Instituto Nacional de Estadística). Se encarga de la producción y difusión de la estadística oficial en varios campos. Ejecutará próximamente el Censo de Población y Vivienda y el Censo Agropecuario. Su relación con la seguridad alimentaria se acentuará al iniciar el cálculo de las Hojas de Balance, del indicador PoU de la FAO y de la Escala Latinoamericana Cualitativa de Seguridad Alimentaria (ELCSA).

A.9.9. Ministerio de Economía y Finanzas

Su función principal es el control de las finanzas públicas. Es importante para la seguridad alimentaria porque es el principal colocador de recursos del país.

Los tres bonos (“transferencias directas”) que otorga el país (“Juana Azurduy”, “Juancito Pinto” y Renta Dignidad) se administran a través de este Ministerio. De ellos, el bono “Juana Azurduy” es probablemente la herramienta más influyente del Gobierno en la seguridad alimentaria.

El Banco Central es una entidad autónoma pero fuertemente vinculada a este Ministerio. La importancia del Banco Central sobre la agricultura y la seguridad alimentaria radica en su papel decisivo en la fijación de las tasas de interés y el tipo de cambio de la moneda local respecto de las divisas.

Además de los ministerios descritos existen cuatro órganos de alcance nacional que tienen que ver con las políticas públicas de seguridad alimentaria con soberanía y derecho a la alimentación:

- **CONAPE.** Es el Consejo Nacional de Política Económica, formado por el Presidente de la República y los siguientes Ministerios: Planificación, Economía y Finanzas, Desarrollo Productivo, Desarrollo Rural, Obras Públicas, Minería y Metalurgia, Hidrocarburos y Energía, Educación, Salud, Trabajo, Medio Ambiente.
- Tiene gran influencia en la agricultura, recursos naturales y seguridad alimentaria, porque en él se toma las decisiones más importantes de política económica, que influyen poderosamente sobre estos sectores.
- **CONAN.** Es el Consejo Nacional de Alimentación y Nutrición, presidido por el Presidente de la República e integrado por nueve Ministerios: Ministerio de la Presidencia, de Economía y Finanzas, Ministerio de Medio Ambiente y Agua, Desarrollo Productivo y Economía Plural, Educación, Salud, Trabajo, Desarrollo Rural.
- Es formalmente la instancia de coordinación intersectorial más importante del gobierno. Su Secretaría Ejecutiva rota entre los ministerios. Actualmente es ocupada por el Ministerio de Salud.
- **COPEP.** Es el Consejo Plurinacional Económico-Productivo. Su existencia ha sido sancionada por la Ley 144 y reglamentada por el DS 1312. Está formado por el Presidente de la República, seis ministros y representantes de seis organizaciones sociales y tres de productores. Su función principal es dirigir el proceso de la "revolución productiva". Se descompone en consejos departamentales y municipales.

Procesos básicos de planificación gubernamental

Las normas fundamentales en que se basa el sistema de planificación en Bolivia son: la Constitución Política del Estado, la Ley 031 ("Marco de Autonomías y Descentralización"), la Ley 1178 ("De Administración y Control gubernamentales", SAFCO); el DS 29894 (Decreto de Organización del Poder ejecutivo), y el DS 429 (Modificaciones a la estructura de Ministerios)

El proceso de planificación de la inversión pública es muy parecido en los órganos sectoriales y los territoriales. Todas las entidades elaboran planes quinquenales que contienen sus intenciones de inversión. Los planes quinquenales son traducidos a Planes Operativos Anuales (POA) que contienen las metas de inversión para el siguiente año (calendario). Estos POA se basan en estudios y deben ser aprobados por las autoridades ejecutivas (MAE). Los gobernadores y los alcaldes, a su vez, deben obtener previamente la aprobación de las instancias colectivas respectivas que los acompañan, es decir, de las Asambleas Legislativas Departamentales y de los Concejos Municipales. Los directores de entidades desconcentradas, por su parte, deben obtener la aprobación del ministro del sector.

Por otra parte, la Resolución Suprema (RS) 216768, titulada "Normas Básicas del Sistema Nacional de Inversión Pública", define la inversión pública, sus objetivos, su ámbito de aplicación, los niveles de instituciones, el órgano rector, la interrelación con otros sistemas, la inversión pública propiamente dicha, las fuentes de financiamiento, los proyectos de inversión cofinanciados, y el programa y presupuestos de la inversión pública. En términos más operativos, esta RS contiene los siguientes aspectos:

- Detalla el ciclo de los proyectos de inversión pública: a) pre inversión; b) Ejecución; c) Operación.

- Describe las responsabilidades del Consejo de Desarrollo Nacional; del órgano rector (ahora VIPFE), de los Ministerios, de las Secretarías (hoy extintas), de los fondos de inversión, de las prefecturas (hoy gobernaciones), de los gobiernos Municipales y de las entidades dependientes.

- Describe el Sistema de Información de las Inversiones (SISIN).

- Establece las siguientes condiciones para que un proyecto entre al presupuesto de inversiones y gestión de financiamiento: estar registrado en el SISIN; poseer los estudios y evaluaciones requeridos por los reglamentos; tener un dictamen de la autoridad ejecutiva (MAE) recomendando su ejecución y asumiendo responsabilidad por la colocación de recursos y por convenios entre el ejecutor y financiador.

Bibliografía

AIPE, Asociación de Instituciones de Educación y Promoción.

2002 *Programa de Mejoramiento del Estado Nutricional, PROMENU*, Propuestas de Seguridad Alimentaria y Nutricional en Políticas Públicas. La Paz.

AIPE, Asociación de Instituciones de Educación y Promoción.

2012 *Programa de Derecho a la Alimentación Adecuada con Derecho Económico, DAADE*, Propuesta de Ley Marco del Derecho Humano a la Alimentación Adecuada, DHAA "Saber Alimentarse Para Vivir Bien". La Paz.

AIPE, Asociación de Instituciones de Educación y Promoción.

2012 *Programa de Derecho a la Alimentación Adecuada con Derecho Económico, DAADE,* Informe del Ejercicio del Derecho Humano a la Alimentación en Bolivia 2009-2010, en Acuerdo a las Directrices Voluntarias para el Derecho a la Alimentación de la FAO, La Paz.

BALDIVIA, José

2011 "El sector agropecuario y la Seguridad Alimentaria", en: Seguridad Alimentaria en Bolivia, Coloquios Económicos Nº 22, FUNDACIÓN MILENIO, La Paz.

BAZOBERRY, Oscar

2011 *Bolivia: soberanía (de)limitada*, documento preliminar, s.e.

CONAN, Consejo Nacional de Alimentación Nutrición

2011 *Bolivia, Informe de Gestión 2011*, La Paz.

CONSEA, Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria (Brasil)

2011 Informe 4to. Congreso, Salvador Bahía, Brasil.

CRESPO, Miguel

2011 *El mito de la Seguridad y Soberanía Alimentaria en Bolivia*, Documento presentado a la Asamblea de Instituciones de la AIPE, La Paz.

FAO, Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (Representación en Bolivia)

2012 *Sistema de Gobernanza y Coordinación de la Seguridad Alimentaria y la Agricultura*, La Paz.

FUNDACION JUBILEO

2011 "El sector agropecuario registra una caída crítica en el PIB nacional", p. 8-10, en: Boletín Jubileo No. 20, mayo-junio 2011, La Paz.

GACETA OFICIAL DE BOLIVIA

2007 *Plan Nacional de Desarrollo "Bolivia Digna, Soberana, Productiva y Democrática para Vivir Bien".* Lineamientos estratégicos, 2006-2011, La Paz (21 de septiembre de 2007).

GACETA OFICIAL DE BOLIVIA

2011 *Ley de la Revolución Productiva y Comunitaria, Ley 144*, La Paz (21 de junio de 2011).

LIENDO, Roxana
2011 *Políticas Públicas de Desarrollo Rural y Seguridad Alimentaria 2006-2011*, documento preparado para el Proyecto Tierra y Territorio en Bolivia, La Paz.

MINISTERIO de Desarrollo Rural, Agropecuario y Medio Ambiente (MDRAyMA),
Informe de Gestión 2007- 2008, 2008

MINISTERIO de Desarrollo Rural y Medio Ambiente (MDRAyMA),
2008 *Política de Seguridad y Soberanía Alimentaria*, La Paz.

MINISTERIO de Desarrollo Rural y Tierras (MDRyT)
2011 *Informe de Gestión 2010*, La Paz.

MINISTERIO de Desarrollo Rural y Tierras (MDRyT)
2011 *Plan de Desarrollo Sectorial 2011-2015*, La Paz.

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

REPUBLICA DE BOLIVIA, Asamblea Constituyente, Honorable Congreso Nacional
2008 *Nueva Constitución Política del Estado*, Versión Oficial, La Paz.

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

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