

Miguel Urioste
Investigador - Fundación TIERRA
27 de julio de 2011

Antecedentes.

La crisis alimentaria mundial está develando que a nivel planetario existe una directa relación entre la constante alza del precio del petróleo y el precio de los alimentos, es decir que mientras más suba el precio del petróleo más subirán los precios de los alimentos en todo el mundo. Esto ocurre en medio del cambio climático provocado por el calentamiento global que, a su vez, es producto de las emisiones de carbono. La subida de los precios de los alimentos ocurre en medio de variaciones en la intensidad de las lluvias, de las sequías y de las heladas, lo que provoca menores rendimientos agrícolas y mayores costos económicos y ambientales. Además, la creciente producción de agro combustibles encarece el precio de los alimentos, causa mayor presión, concentración y extranjerización de la tierra en toda América Latina, fenómeno al que no escapa Bolivia, con la cada vez mayor presencia de productores brasileiros y argentinos en el departamento de Santa Cruz.

Pero la inflación de precios de los alimentos en Bolivia durante el primer trimestre de 2011 obedece también a factores de orden interno, por un lado los efectos del fallido gasolinazo de diciembre de 2010, y por otro el aumento del ingreso de la población como resultado de los bonos que se entregan a la población desde 1997 con distintos nombres (bonosol, bolivida y ahora renta dignidad), pero especialmente con los bonos a madres y niños desde el año 2008 (Juana Azurduy y Juancito Pinto).

Esos bonos, sumados a las remesas de dinero que envían los migrantes bolivianos en el exterior y a los efectos del programa “Bolivia Cambia: Evo Cumple”, han aumentado significativamente los ingresos de los sectores populares, especialmente en el campo. Este incremento provoca que el nivel de consumo de alimentos por parte de la población excluida sea mayor, pero -y este es el principal problema- no ha crecido al mismo ritmo la producción nacional de alimentos. Ahora, los sectores de bajos ingresos compran y consumen más alimentos, pero estos alimentos adicionales son importados del exterior o producidos por la agro-empresa del oriente. Resultado: las importaciones de alimentos entre 2006-2010 son el doble del período anterior (2001-2005).

¹ Este documento ha sido elaborado luego de estudiar detenidamente la ley, analizar el contexto de su aprobación y escuchar y debatir las opiniones y puntos de vista de diversas autoridades de gobierno, productores agropecuarios, expertos y especialistas en el tema de la seguridad alimentaria y el desarrollo rural en una serie de eventos (seminarios, talleres, conferencias, entrevistas, artículos) ocurridos y o publicados durante las últimas semanas (junio-julio 2011), en los que han participado representantes de CIPCA, Oxfam, CIDES-UMSA, IICA, AIPE, Grupo DRU, IPDRS, BCB, BDP, Milenio, CEDLA, IBCE, ANAPO, CIOEC, AOPEB, FOBOMADE, CSUTCB, CONAMAQ y otras instituciones y organizaciones, cada uno con sus propias interpretaciones y conclusiones. Este documento no es una síntesis ni un resumen de lo anotado por esas personas o instituciones. El análisis y los puntos de vista de este artículo son de exclusiva responsabilidad del autor.

Por otra parte, parecería que la alta rentabilidad del cultivo de la hoja de coca y su exitosa inserción en el mercado transnacional globalizado, desorganiza y desalienta el sistema productivo agropecuario nacional, especialmente de los pequeños agricultores familiares campesinos que, ante una política nacional anti inflacionaria de contención de precios de los alimentos, incluidos los de origen campesino, abandonan cada vez más la actividad agropecuaria destinada al mercado interno. Los campesinos desplazados y sin tierra del occidente andino emigran a las regiones más productivas de los valles y oriente para dedicarse a la creciente actividad cocalera por su notable rentabilidad mercantil.

Asimismo, los rendimientos de la producción local de alimentos están muy por debajo de la productividad de los países vecinos, no pueden competir con la mejor calidad y los menores precios de los alimentos importados. Esto –entre otras cosas- explicaría cómo en las últimas dos décadas la producción agropecuaria de alimentos de origen campesino ha ido cediendo terreno a la cada vez más creciente y pujante producción agro empresarial del departamento de Santa Cruz. Sin embargo, las políticas estatales de control de exportaciones y de bandas de precios para los productos agro industriales –si no es concertada con los productores- podría tener a mediano plazo efectos contrarios a los buscados y provocar la disminución de la producción interna de alimentos.

La ley tiene un objetivo certero al buscar aumentar la producción de alimentos a partir de la economía comunitaria y de la pequeña agricultura familiar, diversificar la dieta alimenticia y, a la vez, ayudar a combatir la extrema pobreza rural que está concentrada en la población indígena, especialmente en las mujeres rurales. Históricamente las inversiones públicas en el agro han sido marginales, pero ahora que el Estado dispone de notables ingresos por las exportaciones de gas y minerales, corresponde que parte de esos recursos sean destinados a priorizar el desarrollo de la agricultura y ganadería de cerca de 12.000 comunidades que existen en Bolivia y que concentran cerca de 4 millones de personas que viven en el área rural, la gran mayoría de las cuales todavía en condiciones de extrema pobreza.

Luces, fortalezas, potencialidades:

1. **Prioriza la producción nacional de alimentos.** Desde el comienzo de la gestión del presidente Morales el año 2006, y más precisamente a partir del “Plan Nacional de Desarrollo” el gobierno plantea en el capítulo agropecuario varias políticas para transformar el sector, entre ellas la distribución de tierras, la ampliación de la cobertura de riego, la mecanización agraria, el desarrollo rural y la seguridad alimentaria. Se declaró a la seguridad/soberanía alimentaria como una prioridad y se tomaron varias iniciativas al respecto: distribución de mil tractores (de los que no se sabe donde están ni cómo trabajan), programas de semillas, de crédito subsidiado, de acopio y de comercialización de alimentos, que tuvieron efectos diferenciados pero claramente insuficientes para estimular mayores niveles de productividad y de producción agropecuaria. La ley que comentamos insiste en esa prioridad y para ello avanza en otras medidas de estímulo como la disminución de aranceles para la importación de maquinaria, equipos e insumos agropecuarios y la instauración del seguro agrícola. También es muy importante el estímulo a la producción local mediante las compras estatales de alimentos a las comunidades para destinarlas al

desayuno escolar y otros programas de alimentación complementaria, lo que ayuda a que los ingresos generados por la producción y el consumo queden en el área rural.

2. **Transfiere recursos públicos a los pequeños productores del campo.** Las transferencias de recursos públicos a actores productivos privados son cada vez más requeridas como instrumentos necesarios para promover desarrollo y combatir la pobreza a nivel planetario. Desde hace años estas transferencias de dinero se hacen en varios países africanos y asiáticos, pero particularmente en Brasil mediante el exitoso programa “hambre cero”. Estas transferencias, sin embargo, están condicionadas a la transparencia de los desembolsos y al estímulo y premio al esfuerzo, a la mejora en los rendimientos y al manejo sostenible de los recursos naturales.
3. **Abandona la idea del Estado directamente productor de alimentos.** A diferencia de algunas autoridades de gobierno que a principios de este año postulaban que el Estado a través de granjas públicas produciría directamente grandes volúmenes de alimentos, parece que en la actualidad, en el marco de la ley aprobada, esta idea ha sido abandonada. En buena hora. Las penosas experiencias en otros países son aleccionadoras.
4. **Articula gobierno central con gobernaciones departamentales, municipios y AIOC.** Aún cuando no se conocen detalles de cómo será la relación entre gobierno central, departamental, municipal e indígena, la simple idea de coordinar esfuerzos y sumar sinergias es positiva. Uno de los principales obstáculos al desarrollo rural es la fragmentación y compartimentación con que actúan los tres niveles: nacional, departamental y local. El gobierno central está muy lejos de los verdaderos actores productivos, el gobierno departamental no asigna recursos a los programas rurales porque no los prioriza y –lamentablemente- el gobierno municipal se dedica más a asuntos urbanos, arreglar calles, construir parques y prestar infraestructura para importantes servicios básicos. Es muy lamentable que a más de 15 años de descentralización municipal con participación popular, son muy pocos los municipios que han logrado éxito mediante iniciativas económico productivas locales. Las Autonomías Indígenas Originarias Campesinas (AIOC) tienen mayor potencial de desarrollo económico local al articular formas modernas de organización con usos y costumbres, aspectos que deberían estar incorporados centralmente en sus estatutos autonómicos.
5. **Promueve la GTIOC y busca que IOC retengan excedentes.** La ley postula desarrollar y fortalecer las prácticas, experiencias y saberes de los pueblos indígenas en la gestión de sus territorios, recursos naturales, actividades económicas y productivas, del aprovechamiento sostenible de la biodiversidad, con el objetivo de generar bienestar, mejorando los ingresos de las familias y cualificando sus experiencias económicas y productivas. Este es un propósito muy encomiable, que en algunos casos ya está en marcha.
6. **Incorpora el seguro agrícola universal.** Una de las actividades económicas productivas más riesgosas es sin duda la agropecuaria. Quienes viven en las ciudades y reciben un sueldo fijo de sus empleadores, no pueden imaginar el sin número de vicisitudes que

los productores agropecuarios tiene que soportar casi diariamente. Ser productor agropecuario es una proeza. El riesgo de perderlo todo es permanente y obedece a un sinnúmero de factores, la mayoría de ellos impredecibles como las lluvias, sequías, plagas, variaciones de precios de los insumos, mal estado de los caminos y largas distancias. El seguro agrícola es una necesidad muy sentida, aunque muy compleja de administrar con eficiencia y muy cara de financiar sosteniblemente.

7. **Da apoyo técnico a las organizaciones matrices de los IOC.** Los productores del campo saben cuáles son sus limitaciones y necesidades, cuáles los requerimientos técnicos y financieros, cuáles sus posibilidades de acceder a mercados y cómo usar o invertir sus esmirriados ahorros. Pero muchas veces no cuentan con las habilidades técnicas para formular proyectos, elaborar presupuestos, calcular costos y hacer proyecciones en el mediano y largo plazo. Por eso, es fundamental el propósito de la ley de apoyar técnicamente a los líderes rurales en la formulación de proyectos económicos que identifiquen la vocación productiva del predio o de la micro-cuenca. Especialmente si los que van a presentar estos proyectos no son los productores sino sus representantes que en su mayoría hace ya mucho tiempo dejaron de trabajar en el campo y viven en las ciudades como residentes.
8. **Crea dos nuevas fuentes de transferencias de recursos.** La ley establece dos mecanismos nuevos de transferencia de dinero para proyectos productivos agropecuarios. Por un lado los Fondos Concurrentes Departamentales, que en cada departamento destinarán –de manera no reembolsable- una parte de su presupuesto departamental a las comunidades (aspecto que será reglamentado por las propias asambleas departamentales), mediante transferencias condicionadas para estimular la producción de alimentos e incorporando criterios de incidencia de lucha contra la pobreza rural. Estos Fondos Concurrentes se financiarán con recursos de los gobiernos departamentales, municipales y de las autonomías indígenas. Por otro lado, se crea el Fondo Crediticio Comunitario, una nueva línea de crédito del Banco de Desarrollo Productivo (BDP) que se financiará mediante un fideicomiso con recursos del TGN mediante el cual se otorgará créditos a tasas de interés subsidiadas a los pequeños productores organizados comunitariamente.
9. **Utiliza las redes ya constituidas de financieras rurales.** Después de varios años de desconfianza del gobierno y del Banco de Desarrollo Productivo (BDP) con las intermediarias de micro créditos, es una buena señal que se establezca que las instituciones que intermediarán el crédito a los pequeños productores rurales serán las financieras privadas que ya existen y que han acumulado experiencia y están además distribuidas en casi todo el país con agencias y oficinas de atención al cliente. Las intermediarias financieras recibirán el dinero del BDP a un costo que permita que el dinero llegue a los productores en condiciones ventajosas y además, sin que se les exija la hipoteca de la tierra como garantía, aunque se continuará con la ilegal práctica de “documentos de propiedad en custodia”.

Sombras, debilidades, peligros:

10. En la realidad, los sujetos productivos colectivos-comunitarios no son la norma, son

la excepción. Si bien esta ley es coherente con el mandato constitucional que en su artículo 307 señala que “El Estado reconocerá, respetará, protegerá y promoverá la organización económica comunitaria”, muchos estudios coinciden en señalar que el sujeto protagonista de la ley, las OECOM (Organizaciones Económicas Comunitarias), salvo excepciones, no están constituidas en el área rural; las iniciativas productivas verdaderamente colectivas son muy pocas. Es verdad que existen algunas experiencias económicas comunitarias, especialmente en el caso de actividades de pesca, recolección y caza en las tierras bajas y de ganadería de camélidos en las tierras altas, pero las actividades agrícolas de producción de alimentos son casi en su totalidad experiencias familiares en el marco de relaciones sociales normadas comunitariamente. Inclusive en los territorios indígenas o TIOC, el derecho de uso de la tierra o el bosque es de carácter familiar. Uno de los principales obstáculos que conspirará contra el éxito de la ley es anteponer -e imponer desde la ciudad- una suerte de ideología colectivista ante una abrumadora realidad económica familiar y asociativa existente en casi toda el área rural del país. Es un error suponer que en el área rural, la producción agrícola de indígenas, campesinos y originarios, por el hecho de tener una identidad étnica indígena, obedece a un modelo productivo colectivo único y uniforme. En realidad en el área rural conviven, se articulan y se influyen mutuamente diferentes formas de economía plural, que son flexibles, cambian con el tiempo y se adaptan a una serie de condiciones del entorno. Por otra parte, las comunidades ya tienen personería jurídica desde el año 1994 en el marco de la Ley de Participación Popular y no queda claro cuál es la diferencia con la personería jurídica que tendrán las futuras OECOM. Si el gobierno a partir de su opción política quiere promover sujetos económicos colectivos tendrá que crearlos y eso tomará tiempo, pero sobre todo se enfrentará con la realidad. Si el gobierno decide financiar (transferir dinero directamente a las comunidades de forma no reembolsable) solo a iniciativas comunitarias, los pequeños productores del agro (indígenas, campesinos y originarios) en muchos casos acabarán presentando proyectos comunitarios, pero en realidad -una vez aprobados los proyectos- las familias se distribuirán el dinero de acuerdo al número de miembros afiliados a cada comunidad o pueblo indígena, como ya ocurre con otras transferencias directas. Eso en sí mismo no es malo, lo malo es el largo proceso de elaboración del proyecto, su tramitación y aprobación bajo el supuesto de que será una iniciativa colectiva productiva agropecuaria, y al final el dinero -o parte de él- acabará siendo utilizado individualmente según convenga a cada familia.

11. No transfiere recursos económicos directamente a los productores del campo, pero

sí a los movimientos sociales. Debido a la intermediación de las direcciones de las organizaciones matrices (sindicatos, capitanías, autoridades naturales), parte de estos recursos podrán ser destinados a las comunidades o desviados a otros fines distintos para los que originalmente fueron gestionados, es decir que no necesariamente contribuirán a producir más y mejores alimentos. En el año 1984 la creación de CORACA expresó la intensión del movimiento campesino de entonces por construir un poder económico propio, con su Ministerio incluido, pero la inflación monetaria, la

débil estructura organizacional de CORACA, la falta de seguimiento, de fiscalización y transparencia, la llevaron a la quiebra, sin que nadie asuma responsabilidad alguna. El artículo 45 de la ley que comentamos otorga plenas facultades al FDPPIOYCC (ex Fondo Indígena) para efectuar las transferencias directas de fondos públicos a las OECOM “a sola autorización expresa del directorio”, directorio que está conformado exclusivamente por líderes sociales. ¿Qué pasó con la Ley Marcelo Quiroga Santa Cruz? El artículo 50 inciso 4 de la ley establece criterios de rendición de cuentas para las transferencias condicionadas de los recursos de los Fondos Concurrentes Productivos Departamentales, pero no para los recursos del FDPPIOYCC ¿Por qué?

- 12. No prioriza el riego como condición/factor estructural del desarrollo rural.** Desde hace seis meses, el gobierno está impulsando un programa de transferencias de 300 mil dólares a cada municipio rural que presente proyectos de riego o de agua potable. La intención es loable, aunque a medio año de lanzada la convocatoria aún no se conoce cuántos municipios han elaborado y tramitado sus proyectos, tampoco se conoce cuál es el impacto que estos proyectos tendrán en el cambio de las condiciones productivas. Aunque se ha avanzado en las últimas dos décadas, Bolivia sigue siendo el país más atrasado en infraestructura de riego y uso de agua para la producción agropecuaria de todo el continente y posiblemente es la razón que explica nuestros bajísimos rendimientos en casi todos los cultivos. Las necesidades de inversión con este propósito son evidentes y muy costosas y no son inversiones que puedan hacer las comunidades, ni siquiera los municipios, tanto por el alto costo de la inversión, como por el involucramiento de varios espacios geográficos y diversos actores. Hubiera sido mucho más útil y sostenible invertir todos los recursos en infraestructura de riego, en lugar de dispersarlos en miles de pequeños proyectos de alta rentabilidad política pero de muy escaso impacto económico productivo. Evidentemente, una inversión de 500 millones de dólares por año en obras de riego durante una década, (que es lo que estiman que costará la aplicación de la ley, según declaraciones del Vice Ministro de Desarrollo Rural), cambiaría la base productiva y generaría notables condiciones para el desarrollo agropecuario de manera sostenida y sostenible.
- 13. No se articula con saneamiento, titulación y distribución de tierras.** Desde hace años venimos reclamando que las políticas de saneamiento de tierras están completamente desligadas del uso de las mismas. Hace ya 14 años que los programas de saneamiento de tierras no han tomado en cuenta cual es el uso que se les da a las tierras que se sanea. Ese grave error de política pública ha postergado inexplicablemente el saneamiento y la titulación de las tierras de los productores, de cualquier tamaño que se trate: pequeños, medianos o grandes, del oriente o del occidente, minifundistas o latifundistas. Si se superponen los mapas de uso del suelo y los de avance del saneamiento se constata que precisamente se ha dejado de sanear las tierras que están en proceso productivo, lo cual des estimula la inversión en el predio porque no hay seguridad en la inversión de los campesinos, de las familias y de sus asociaciones de productores. La ley que comentamos debía articular la asignación de recursos para acelerar el saneamiento de las tierras usadas y potencialmente disponibles especialmente de los pequeños productores, estimulando así el reagrupamiento de predios fragmentados y dispersos y la resolución de conflictos entre familias y

comunidades, y de esa manera multiplicar su capacidad productiva. La ley también podría estimular la puesta en producción de áreas colectivas, aynokas y mantas actualmente en desuso.

14. **El seguro agrícola no tiene sustento técnico.** El último censo agropecuario fue hace 27 años y la encuesta de hogares y otros indicadores no permiten saber con certeza cuánta tierra se usa con fines agropecuarios, quién es dueño de qué (todavía no hay catastro rural), cuántos productores existen, quiénes son, qué producen, con qué rendimientos ni dónde están. Tampoco existe información climatológica y de riesgos sobre desastres naturales y los efectos del calentamiento global. En algunos casos la información más o menos confiable proviene de los gremios de productores, especialmente de los grandes y medianos, pero en general el Estado boliviano y sus instituciones actúan en base a estimaciones y proyecciones. En cuanto a la prima del seguro, que el gobierno subsidiará cuando se trate de productores pobres, no existen parámetros precisos para medir la pobreza del beneficiario y por tanto se prestará a permanentes conflictos y el Estado recibirá presiones de todos los pequeños productores para ser incluidos entre los beneficiarios de esta prima subsidiada. En esas condiciones no parece muy acertado un seguro agrícola universal que cubra a la totalidad de los productores. Lo más razonable sería acelerar la realización del nuevo censo agropecuario y recién, a partir de información actualizada y confiable, diseñar planes de un seguro agropecuario que sea financieramente sostenible.
15. **Desconoce que en varias regiones la actividad productiva agropecuaria es marginal dentro del conjunto de actividades económicas rurales.** La ley reduce lo rural a lo agropecuario, cuando en realidad la actividad agropecuaria es una de las importantes actividades económicas rurales, pero no la única. Por eso hoy se habla de multifuncionalidad o de nueva ruralidad. La ley ha caído en un trasnochado “sectorialismo”, “agriculturalismo” y “campesinismo” que se critica cada vez más desde el enfoque del desarrollo rural territorial, es decir con enfoque desde el espacio territorial en el que interactúan diversos actores rurales y urbanos, agropecuarios y no agropecuarios, indígenas y no indígenas, pequeños y grandes productores. Los enfoques modernos del desarrollo rural han abandonado la mirada sectorial agrícola, de las cadenas productivas, de los “clusters”, y han abrazado enfoques multi actorales, multi disciplinarios, como es la vida real en el campo, donde también y simultáneamente a la producción agrícola se hace comercio, artesanías, pequeña industria, trabajo informal, talleres mecánicos, y se combina la presencia estacional con migraciones temporales. En las comunidades existe una gran diferenciación y heterogeneidad, porque existen diferentes tipos de productores con diferente racionalidad económica, con sistemas productivos unas veces especializados y otras veces diversificados. Pero además –especialmente en el altiplano- es cada vez más numerosa la presencia de “residentes”, ex campesinos que viven en las ciudades pero que mantienen la propiedad de su tierra y viajan a sus comunidades solo en épocas de fiestas y de siembra y cosecha. El enfoque “sectorialista” y “agriculturalista” de la ley se enfrentará con una realidad rural más compleja y diversa. Posiblemente muchos campesinos y pequeños productores desvíen parte o la totalidad del dinero que recibirán por intermedio de esta ley y la destinarán a comprar insumos o equipos para

desarrollar en mejores condiciones otras actividades no agropecuarias que pudieran ser más rentables o que la familia necesite más (educación, salud, migración, artesanías, comercio, pequeña industria).

16. **Margina otros actores económico-productivos de origen popular.** Margina en particular a los principales actores productivos de la agricultura familiar campesina ya experimentada y consolidada desde hace años, muchas de ellas reconocidas como Organizaciones Económicas Campesinas (OECAS). Y lo hace sabiendo que estos exitosos emprendimientos económicos rurales familiares y asociativos no solo agropecuarios, están organizados en redes de servicios desde hace por lo menos dos décadas, pero que por su naturaleza no se someten a la pirámide de la estructura político-sindical. Los estudios demuestran que son más de 400 mil personas las que trabajan en distintas formas de emprendimientos familiares en el área rural. Para la aplicación de la ley el gobierno ha elegido la estructura político sindical en lugar de diversas iniciativas económicas y productivas familiares y asociativas existentes. También habría sido interesante si la ley tomaba en cuenta a las asociaciones de regantes que son una forma muy poderosa de organización vinculada a la actividad productiva de alimentos. La aplicación de la ley en base a actores políticos seguramente tendrá éxito electoral, pero muy dudosa eficacia económica.
17. **No incorpora criterios de eficiencia productiva ni toma en cuenta al mercado.** La ley es un híbrido entre la fallida experiencia de las CORACAS de los años 80 y un estatismo que enarbola un legítimo discurso contra el mercado. Es evidente que el mal denominado “libre mercado” actúa favoreciendo a los ricos, a los que controlan los medios de producción, la circulación del dinero, el monopolio del conocimiento y la información y que es la gran falacia de nuestro tiempo. El “libre mercado” simplemente no existe. Pero existe el mercado en el que los productores y consumidores transan los precios de los bienes y mercancías que desean intercambiar, que necesitan vender o comprar o, en su caso trocar. Los que saben que esto es así son precisamente los pequeños productores rurales que afirman reiteradamente que no producen más alimentos porque “los alimentos no pagan”, “no tienen precio”. Por eso muchos campesinos -que no logran conquistar mercados externos- abandonan el campo, se van fuera del país, se dedican a otras actividades, prefieren cultivar coca antes que alimentos, porque en las actuales condiciones de congelamiento de precios internos de los alimentos y de baja productividad no es rentable ser campesino para el mercado interno, no es rentable ser productor agropecuario, no es rentable ser productor de alimentos. Eficiencia, rentabilidad y acceso competitivo al mercado junto con los mecanismos de regulación que imponga el Estado al mercado, son condiciones que no se toman en cuenta en la ley y que se exigen en cualquier parte del mundo y bajo cualquier régimen político o económico. La ley no solo que ignora esta realidad sino que pretende minimizarla bajo ideales de solidaridad y reciprocidad que –lamentablemente- cada vez son menos practicados, salvo en comunidades muy atrasadas, alejadas y aisladas.
18. **Legaliza y confirma la inclusión de semillas transgénicas.** Este ha sido el tema más debatido y al que se ha dado mayor cobertura en los medios de comunicación. La

autorización que la ley otorga a la internación de semillas transgénicas de productos no originarios de Bolivia es lamentable. Aunque se debe reconocer que las semillas transgénicas para el cultivo de la soya comenzaron a generalizarse hace unos diez años, hasta llegar a abarcar ahora casi el 95 % de la superficie cultivada de soya en Bolivia (declaración de ANAPO) sin haber logrado grandes incrementos en la productividad, lo cierto es que esta ley abre la posibilidad de importar semillas de maíz, trigo, arroz, y otros productos no originarios de Bolivia. Esta es una flagrante contradicción entre el discurso gubernamental de respeto a la madre tierra y al medio ambiente.

19. **No toma en cuenta avances anteriores, parte de cero y crea nueva burocracia.** Desde hace casi dos décadas existen en Bolivia muchas iniciativas de Desarrollo Económico Local, (denominadas DEL, DILPES, CODEPES, CODEL...) muchas de las cuales funcionan exitosamente articulando actores sociales y económicos tanto públicos como privados que se asocian para impulsar el desarrollo económico de los territorios rurales, aprovechando la institucionalidad de los municipios rurales y las iniciativas de las personas, familias, cooperativas y diversos emprendimientos rurales. ¿Qué pasará con estas instancias? ¿desaparecerán? ¿serán incluidas dentro de las OECOM? Ignorando todo lo anterior, la ley crea cerca de 500 Consejos Económicos Productivos repartidos entre departamentos, provincias, municipios y regiones, encabezados a nivel nacional por el Presidente del Estado Plurinacional de Bolivia. Estos consejos elaborarán las políticas públicas y harán el seguimiento y la evaluación de la aplicación de la Revolución Productiva. Es casi seguro que esta pesada estructura no funcionará.
20. **No garantiza seguridad y menos soberanía alimentaria.** Todo lo anterior permite afirmar que con la aplicación de la ley probablemente se lograrán algunos resultados en el aumento de la oferta interna de alimentos en algunas regiones y con algunos productos, pero nada hace ver que se alcance la seguridad alimentaria y mucho menos la tan mentada soberanía alimentaria. Posiblemente no habrá relación entre el costo de la inversión prevista en la ley (500 millones de dólares al año) y los resultados productivos y de oferta alimenticia lograda. Habrá que esperar unos cuantos años para ver si el esfuerzo productivo agropecuario alimentario ha sido exitoso o si fue un gasto de dinero sin resultados apreciables. Por lo pronto, todo parece indicar que en los próximos años las importaciones de alimentos seguirán aumentando. Bolivia podrá hacerlo siempre y cuando disponga del dinero que provendrá del alto precio del petróleo y de los minerales.

Corolario. Lo reiteramos, el objetivo de la ley: promover seguridad alimentaria impulsando el desarrollo de la agropecuaria de pequeña escala en base a las actividades económicas de las familias en sus entornos comunales, no admite crítica. Se trata de una adecuada respuesta ante una sentida necesidad, una correcta utilización de recursos públicos orientados a quienes los necesitan con urgencia y que además contribuirán a aumentar y diversificar la oferta interna de alimentos. Sin embargo, la forma en que se utilizarán estos recursos, sus mecanismos de transferencia e intermediación, no aseguran un adecuado y transparente uso de los mismos. El fallido gasolinazo de diciembre 2010 ha roto los términos de lealtad que los movimientos sociales populares, especialmente del campo, tenían con el gobierno, pero particularmente

con su líder, el Presidente. Esa lealtad popular ahora está condicionada a las ventajas concretas que cada sector pueda obtener del gobierno, pero esta vez en base ya no a promesas sino a dinero contante y sonante que el gobierno central tendrá que distribuir a las comunidades rurales a través de los dirigentes de las organizaciones matrices de los trabajadores rurales. Por eso, para recuperar aún sea parcialmente la lealtad popular dañada por efecto del gasolinazo, la ley otorga poder a los máximos dirigentes de las organizaciones de los trabajadores del campo para aprobar proyectos de desarrollo productivo agropecuario y canalizar recursos financieros -a través de esas estructuras corporativas- a las comunidades.

Como en la ley no se especifica con claridad cuáles son las fuentes de financiamiento, su presupuesto, su forma de administración, ni sus formas de rendición de cuentas, a estas alturas, lo más importante de todo no es la ley, sino –paradójicamente- sus reglamentos. Por eso nuestras reflexiones pueden ser prematuras y será necesario esperar la aprobación de los reglamentos para entender en su verdadero sentido la orientación y finalidad cabales de la norma. Una buena ley se caracteriza precisamente porque ella contempla aspectos cruciales como las fuentes de financiamiento, presupuesto, formas de distribución de los recursos, formas de fiscalización estatal y de control social y garantiza resultados, en este caso una mayor y mejor producción de alimentos. Como nada de eso se sabe aún, todo hace ver que para poner en marcha la Ley de la Revolución Productiva se transferirá a las comunidades parte de los presupuestos de las Gobernaciones y Municipios y particularmente los recursos del Fondo Indígena que se nutre del 5 % de IDH. Es decir que –con el argumento muchas veces válido de incapacidad de ejecución presupuestaria a niveles departamental y municipal y del propio Fondo Indígena- se afectará los recursos de estos niveles de gobierno, y mediante el mecanismo de los Fondos Concurrentes y de las Transferencias Condicionadas se les obligará a que sus recursos financien la ley. Es verdad que en lugar de que estos dineros estén engordando las reservas por falta de capacidad de gasto público, es mejor que se destinen a los pequeños agricultores organizados para producir alimentos.

Ojalá que sean criterios de inclusión social, de eliminación de la extrema pobreza rural, de sostenibilidad ambiental y de desarrollo y fortalecimiento de la agricultura familiar y asociativa, los que permitan acercarnos a la seguridad alimentaria. Si dentro de algunos años en Bolivia hay más y mejores alimentos a precios justos, provenientes de las familias de campesinos y pequeños agricultores y –al mismo tiempo- mejoran las condiciones de vida de esos pequeños productores rurales, la ley habrá sido certera. En cambio, si se desvían los recursos para otros fines, sigue estancada la producción de alimentos de origen campesino y siguen aumentando las importaciones de alimentos, la ley habrá sido un fracaso.